

DES
CONVENTIONS CONCLUES
ENTRE
L'État et les Compagnies Françaises de Navigation
POUR L'EXPLOITATION
Des Services Maritimes d'Intérêt Général

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences Politiques et Économiques)

Présentée et soutenue le Mercredi 26 Juin 1918, à 1 heure 1/2

PAR

LÉON BOYER

COMMISSAIRE DE LA MARINE

Président : M. JEZE, *professeur*

Suffragants : { MM. FERNAND FAURE, *professeur*
ROLLAND, *professeur*

PARIS

M. GIARD & É. BRIÈRE

LIBRAIRES-ÉDITEURS

16, RUE SOUFFLOT ET 12, RUE TOULLIER

1918

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

DES

CONVENTIONS CONCLUES

ENTRE

L'État et les Compagnies Françaises de Navigation

POUR L'EXPLOITATION

Des Services Maritimes d'Intérêt Général

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences Politiques et Économiques)

Présentée et soutenue le Mercredi 26 Juin 1918, à 1 heure 1/2

PAR

LÉON BOYER

COMMISSAIRE DE LA MARINE



Président : M. JÈZE, professeur

*Suffragants : { MM. FERNAND FAURE, professeur
ROLLAND, professeur*

PARIS

M. GIARD & É. BRIÈRE

LIBRAIRES-ÉDITEURS

16, RUE SOUFFLOT ET 12, RUE TOULLIER

1918

INTRODUCTION

Les services maritimes réguliers et rapides sont considérés en tous pays comme de puissants instruments d'expansion nationale.

Le rôle de nos services français sera plus important que jamais au cours de la lutte économique qui suivra la paix des armes. Pour reconstituer ses richesses et rétablir la balance de ses comptes, la France, appauvrie par la guerre, devra s'efforcer de mettre en pleine valeur son domaine colonial et profiter des sympathies qu'elle aura su acquérir au cours des hostilités dans les grands pays d'outre-mer pour y disputer aux Allemands leurs anciennes positions commerciales : ses lignes de paquebots seront, à cet effet, les indispensables auxiliaires de son commerce et de son industrie.

Les problèmes que soulève l'élaboration des conventions conclues par l'Etat avec nos Compagnies de navigation pour l'exploitation de ces lignes, passeront donc après la guerre au premier plan de l'actualité économique.

Notre but est d'exposer ces problèmes et d'étudier les textes de ces conventions.

Mais comme l'industrie des transports maritimes est

conditionnée plus que toute autre par la concurrence étrangère et que les clauses de nos conventions ne peuvent être utilement appréciées que par comparaison avec les clauses correspondantes des marchés étrangers similaires, il paraît nécessaire, avant de traiter le sujet au point de vue français, de le présenter tout d'abord sous son aspect le plus général en indiquant les solutions adoptées par les principales nations maritimes.

PREMIÈRE PARTIE

DE L'EXPLOITATION DES SERVICES DE PAQUEBOTS EN GÉNÉRAL

CHAPITRE PREMIER

LES FACTEURS DE L'EXPLOITATION

On sait que l'industrie des transports maritimes comprend trois types principaux de navires : les voiliers, les cargo-boats, les paquebots.

C'est aux lignes de paquebots, caractérisées par la régularité, la rapidité et l'affectation principale au transport des passagers et des dépêches, que s'applique la présente étude.

On peut définir le paquebot : un steamer rapide, affecté au transport des correspondances, des passagers et, dans une mesure variable mais toujours accessoire, des marchandises, qui part à jour fixe et dessert des ports déterminés à des dates prévues par un itinéraire invariable.

Les progrès réalisés par les services maritimes depuis l'apparition de la vapeur dans la grande navigation constituent l'un des phénomènes les plus remarquables du XIX^e siècle. D'une part, en effet, des perfectionnements considérables ont été réalisés dans l'art des Constructions navales ; il convient de citer notamment la substitution de l'hélice aux aubes, le remplacement des coques en bois par

les coques métalliques, d'abord en fer puis en acier, et l'adoption d'une série d'appareils moteurs et évaporatoires, de moins en moins lourds et encombrants, consommant moins que les précédents à égalité de puissance. D'autre part, l'industrie des transports a dû satisfaire à des besoins toujours croissants, en raison du développement de l'activité économique, de la mise en valeur des possessions coloniales, du goût du public pour les voyages.

Enfin la rivalité économique des nations s'est manifestée sur la mer libre, ouverte à tous les pavillons, avec une exceptionnelle âpreté, obligeant les entreprises concurrentes, sous peine de perdre leur clientèle, à rajeunir constamment leur flotte et à appliquer le mieux et le plus vite possible aux constructions neuves les découvertes de la science.

Les services réguliers se sont donc multipliés en même temps que croissaient le tonnage, la vitesse, le confort des paquebots.

Quelle est l'importance? Quelle sont les conséquences économiques de cette évolution?

a) *Importance des progrès réalisés.*

Le tableau suivant indique les principales caractéristiques des meilleurs types de paquebots mis en service sur les lignes de l'Atlantique Nord de 1840 à nos jours.

Nom	Date de mise en service	Tonnage brut	Nombre de passagers	Puissance	Vitesse de route
Britannia.....	1840	1.154	115	740	8n.5
Persia.....	1856	3.300	252	4.000	13
Etruria.....	1885	8.114	1.500	14.500	18,5
Campania.....	1893	12.950	1.800	30.000	21
K. W. der Gross	1897	14.300	»	28.000	22
Deutschland ..	1900	16.500	»	37.000	22,5
Celtic.....	1901	24.500	2.800	14.000	16
K. W. II.....	1904	19.500	1.890	40.000	23
Carmania.....	1905	19.500	2.130	22.000	19
K. A. Victoria.	1907	24.500	3.500	»	17
Mauretania ...	1907	32.000	2.210	68.000	25
Olympic.....	1911	45.000	2.450	46.000	20,5
France.....	1912	23.000	1.926	40.000	23
Imperator	1913	50.000	4.000	63.000	22
Vaterland.....	1914	54.000	4.650	72.000	23

Ainsi le *tonnage* du *Vaterland*, de 1914, est 50 fois celui du *Britannia* de 1840 ; sur les autres lignes où les progrès ont été un peu moins rapides, on est cependant passé des 1800 tonnes de l'*Hindostan*, de 1842, aux 12.500 tonnes du *Maloja*, dans la direction de l'Extrême Orient, et aux 17.000 tonnes des types *Duilio* pour les services de l'Atlantique Sud.

Quant à la *vitesse*, elle a triplé de 1840 à 1907, date de mise en service du *Mauretania*, et le nombre des paquebots ayant réalisé 19 nœuds au moins aux essais s'est élevé de 16 à 157 entre 1891 et 1913.

Les progrès du *confort* ne peuvent s'exprimer aussi facilement en chiffres ; ils se manifestent surtout :

1° Par le luxe de la décoration et de l'ameublement et par l'introduction à bord de tous les raffinements de la vie moderne (1) ;

(1) On trouve à bord des grands paquebots les plus récents des meubles en bois rare, des tapisseries anciennes et des tableaux de

2° Par l'accroissement de l'espace moyen par tête de passager, le *Vaterland* et l'*Olympic* qui jaugent respectivement 50 et 40 fois plus que le vieux *Britannia* ne transportent que 35 et 20 fois plus de passagers, en raison de la substitution de lits et de vastes cabines à une place aux étroites couchettes et aux cabines à trois et quatre places des vieux paquebots, de l'étendue des salons et de la hauteur des ponts.

b) *Conséquences économiques des progrès réalisés, au triple point de vue du tonnage, de la vitesse et du confort.*
Le facteur économique tonnage.

Comparé au paquebot de moindre tonnage, et toutes choses égales d'ailleurs, le grand paquebot présente des avantages considérables :

D'une part, il supporte beaucoup mieux les gros temps, au double point de vue de la régularité de marche et de la stabilité ; il est donc plus recherché des passagers.

D'autre part, il coûte proportionnellement moins ; il y a d'abord économie sur les frais de construction, car le prix de revient par tonne s'abaisse à mesure que le tonnage augmente ; il y a aussi économie sur les frais d'exploitation courante.

1° Les frais de port et taxes maritimes diverses suivent en tous pays une échelle décroissante à proportion du tonnage ; c'est ainsi que pour un voyage complet le Havre-New-York-le Havre, le paquebot *Labrador* de 4.550 tonnes payait 10.500 francs alors que le paquebot *Lorraine* de 10.500 tonnes paye 12.000 francs ; pour un tonnage plus

mattre, une piscine de natation, des salles de mécanothérapie et d'électrothérapie et même un jardin d'hiver ; un orchestre, un cinéma, un journal radiotélégraphique quotidien et jusqu'à des expositions d'art dans des galeries aménagées à cet effet.

que double, les frais de cette nature sont à peine supérieurs.

2° Le personnel du pont est sensiblement le même sur un paquebot de 10.000 tonnes et sur un paquebot de 50.000 tonnes : le *Lucania* de 12.950 tonnes a 50 officiers et marins, le *Mauretania* de 32.000 tonnes en a 60 et l'*Olympie* de 45.000 tonnes, 62 seulement.

3° Un grand paquebot a, toute proportion gardée, une moindre puissance à développer pour atteindre une allure déterminée qu'un vapeur de dimensions plus faibles : c'est ainsi que pour réaliser une vitesse de 20 nœuds les paquebots *Isis* et *Orisis* de 1.728 tonnes et l'*Olympic* de 45.000 tonnes doivent développer les premiers 7.000 chevaux, le second 45.000 chevaux ; dans l'un des cas le nombre des chevaux-vapeur est quadruple du nombre des tonnes de jauge, dans le deuxième il ne lui est qu'égal. De cette différence résulte un triple avantage en faveur des forts tonnages : la somme à consacrer annuellement à l'amortissement du paquebot ainsi qu'aux réparations des appareils moteur et évaporatoire, proportionnellement moins forts, est relativement moindre ; de même la consommation de charbon par tonne à propulser est plus faible et le personnel de la machine moins nombreux ; enfin et surtout le grand paquebot, moins encombré par les machines, par les soutes à combustible et les emménagements de l'équipage a plus de volume et de poids disponibles pour les passagers et pour les marchandises, c'est-à-dire pour la recette.

Le facteur économique vitesse.

Mais ces avantages théoriques des grands paquebots ne sont réels que si l'on compare des navires de même vitesse. Lorsque la proportion de poids et de capacité utiles que l'on gagnerait par l'accroissement du tonnage est affectée, non pas aux emménagements à passagers et aux cales à mar-

chandises, mais aux appareils moteur et évaporatoire, en vue d'accroître la vitesse, l'économie disparaît et peut même être négative.

Or le fait est que jusqu'à une époque très récente, le poids utile des paquebots n'a pas cru avec l'augmentation du tonnage, mais a au contraire diminué parce que, sous la pression de la concurrence et en raison des exigences de la clientèle, les entreprises rivales se sont livrées à de véritables « matches » de vitesse ; bien mieux, c'est ce besoin même de vitesse qui a été la principale cause de l'augmentation des tonnages.

La vitesse, en effet, pour reprendre ici la formule la plus généralement employée, ne croît que comme la racine cubique de la puissance développée ; d'où il suit que, pour un type de navire d'un tonnage donné, l'élévation progressive de la vitesse entraîne une réduction extrêmement rapide du volume et du poids réservés aux passagers et au chargement. Les paquebots *Isis* et *Osiris* de 1.728 tonnes, construits pour effectuer à 20 nœuds le trajet Brindisi-Alexandrie, ne peuvent prendre que 70 passagers, à l'exclusion de toute marchandise, presque toute leur capacité étant occupée par la machinerie ; encore est-il qu'un paquebot de ce tonnage ne peut soutenir une telle vitesse parce que le parcours à effectuer étant faible, les soutes à charbon sont de dimensions relativement restreintes. Pour un parcours de 3.000 milles correspondant à la distance minima entre les ports de l'Europe Septentrionale et New-York et pour un navire de 5.000 tonnes, la vitesse maxima théorique, c'est-à-dire celle qu'on obtiendrait en consacrant aux appareils moteur et évaporatoire la totalité de la coque serait de 18 nœuds ; avec un tonnage double, la vitesse de 18 nœuds laisse un poids utile de 140/0 et la vitesse maxima théorique atteint 20 nœuds (1).

(1) Ces derniers chiffres sont empruntés à l'ouvrage de M. Basso,

Il faut donc accroître considérablement le tonnage si l'on veut augmenter la vitesse. Et on peut d'ailleurs constater que le mouvement ascensionnel des tonnages qui a été relativement lent tant que les perfectionnements incessants de la machine marine (1) ont permis de réaliser, à égalité d'encombrement, une augmentation de vitesse est devenu beaucoup plus rapide lorsque, la consommation de charbon et le poids des appareils par cheval-vapeur étant devenus à peu près constants, les accroissements de vitesse n'ont pu désormais être réalisés que par le seul accroissement des dimensions : les tonnages qui avaient doublé en 15 ans, de 1886 à 1901 (*Etruria* 8.114 tonnes, *Deutschland* 16.500) n'ont mis que 6 ans pour doubler de nouveau (*Mauretania* 1907, 32.000 tonnes) ; cependant, malgré cet accroissement des dimensions, la puissance qu'exigeaient les vitesses recherchées, augmentait plus vite encore que le tonnage, de sorte qu'on est arrivé à un rendement dérisoire : le *Mauretania*, de 25 nœuds, avec ses 32.000 tonnes, ne peut transporter que 2.210 passagers alors que son contemporain, la *Kaiserin Augusta Victoria*, de 24.500 tonnes et de 17 nœuds, peut en prendre 3.500 ; le poids utile (passagers et marchandises) qui atteint 37 0/0 du déplacement sur la *K. A. Victoria* n'est que de 33 0/0 sur *Mauretania*.

Ainsi, l'accroissement de vitesse augmente les charges de l'exploitation, puisqu'il conduit soit à abaisser le rendement pour un tonnage donné, soit à augmenter le tonnage sans

De la vitesse considérée comme facteur économique dans l'industrie des transports maritimes, Paris 1913.

(1) De 1840 à 1900, la quantité de charbon brûlée par cheval-heure est tombée de 2 k. 5 à 0 k. 7 ; le poids total de l'appareil moteur et évaporatoire par cheval, de 800 à 135 kilos, la pression à laquelle on emploie la vapeur est montée de 0 k. 6 à 12 kilos. Depuis, les consommations les plus économiques qu'on ait pu réaliser n'ont guère été inférieures à 0 k. 650 et la pression maxima n'a pas dépassé 14 kilos.

augmenter le rendement, soit même cumulativement à augmenter le tonnage et à réduire le rendement.

D'une manière générale, la vitesse, dont le prix est d'ailleurs en rapport étroit avec le tonnage, coûte très cher en raison des frais de construction, de la consommation de charbon, du personnel, des amortissements et réparations :

1° La construction est onéreuse ; l'appareil moteur et évaporatoire étant l'élément le plus coûteux du navire, la puissance très élevée que nécessite une allure rapide entraîne une grosse dépense initiale.

Dans son ouvrage sur la marine marchande écrit en 1898 (les données du problème ont si peu changé depuis cette époque que les chiffres cités conservent sensiblement leur valeur), M. Charles-Roux compare les divers types de navires affectés à cette époque aux lignes d'Algérie et constate (en notant toutefois que le type le plus rapide ayant presque la portée en lourd du type lent est nécessairement un peu plus grand), que pour passer de 10 nœuds en service à 18 nœuds, il a fallu payer au constructeur 3.065.000 francs au lieu de 1.050.000, soit le triple.

Les chiffres auxquels une Commission technique britannique (1) a évalué, pour une vitesse donnée, le coût initial des paquebots ne sont pas moins éloquentes :

Pour une vitesse d'essais de :	Et une puissance de :	Le coût initial est estimé à
20 nœuds	19.000	£. 350.000
24 »	40.400	850.00
26 »	68.000	1.250.000

2° La puissance croissant comme le cube des vitesses, la consommation de charbon est nécessairement considérable :

(1) Commission britannique chargée en 1902 de déterminer les allocations à payer par l'Amirauté aux paquebots susceptibles d'être transformés en croiseurs auxiliaires.

Sur les types de navires algériens que nous avons pris comme exemples, en passant de 10 nœuds à 18 nœuds, la consommation théorique s'élevait de 11.508 k. à 117.000 k. par 24 heures; elle décuplait alors que la vitesse n'avait même pas doublé et le coût mensuel passait de 26.797 fr. à 92.305 fr., soit 3 1/2 fois plus.

Une statistique (1) a d'ailleurs été établie pour comparer la dépense en charbon, à différentes vitesses, des paquebots les plus récents du meilleur type affectés à la ligne Marseille-Alger :

Nom du navire	Tonnage	Vitesse	Dépense en charbon pour 52 voyages
<i>Tingad</i>	5.230	à 18 nœuds	560.663 francs
d°		à 15 nœuds	421.424
<i>Theodore Mante</i>	3.500	à 17 nœuds	357.458
d°		à 14 nœuds	242.068

La comparaison de la quantité de charbon dépensée par divers paquebots, pour une même traversée de 3.100 milles, et du nombre total de passagers qu'ils peuvent respectivement recevoir, aboutit aux chiffres suivants :

Nom du navire	Vitesse de route	Nombre de passagers	Consom- mation totale	Consomma- tion par tête de passager
<i>Etruria</i>	18,5	1.500	1.820 ton.	1 t. 20
<i>Campania</i> . . .	21	1.800	2.900	1 t. 60
<i>K. Wilhem II</i>	23	1.892	4.100	2 t. 18
<i>Mauretania</i> . .	25	2.210	5.800	2 t. 45

(1) Ces chiffres, établis en comptant le charbon à 30 francs la tonne, prix courant à Marseille avant la guerre, sont empruntés au rapport de M. Broussais sur les conditions de l'exploitation des services maritimes postaux entre la France et l'Afrique du Nord. Paris, 1917.

Ainsi, pour une vitesse de route d'un tiers plus forte, la consommation de charbon par tête de passager est plus que doublée et, si l'on tenait compte dans cette comparaison non seulement des passagers mais aussi des marchandises, les chiffres seraient encore plus défavorables au paquebot le plus rapide, parce que la capacité des cales à marchandise est en décroissance constante à mesure que la puissance et la consommation de charbon augmentent ; *Campania* prenait 1.600 mètres cubes, *Mauretania* avec un tonnage presque triple et une consommation double, n'en transporte plus que 1.300.

D'autre part, la majoration des prix payés sur les paquebots les plus rapides est trop peu sensible pour modifier le sens économique de ces chiffres : c'est ainsi que les prix des passages sur *Mauretania* (1) ne dépassent que de 20 0/0 en moyenne les prix payés sur *Campania*, alors que la consommation de charbon par passager s'est pourtant accrue de 52 0/0 ; l'accroissement du nombre des passagers étant seulement de 17,5 0/0, l'accroissement de la recette-passagers est seulement de 40 0/0 alors que la consommation de charbon augmente de 100 0/0 et que le coût initial du paquebot est plus que doublé (2) !

3° Le personnel des machines, qui reçoit des salaires plus élevés que le personnel du pont, croît dans des proportions considérables quand la vitesse augmente ; sur les lignes d'Algérie, le paquebot de 10 nœuds n'a que 10 mécaniciens, chauffeurs et sputiers, celui de 18 nœuds qui n'est pourtant pas beaucoup plus grand en a 73, parce qu'il faut alimenter 36 foyers au lieu de 4 ; de même sur *Mauretania* de 25 n., le personnel des machines s'élève à 390 hommes, alors que sur l'*Olympia* de 20 n. 5 il ne dépasse pas 322, bien que la jauge soit d'un tiers plus forte.

(1) Tarifs Cunard 1911.

(2) Le *Campania* a coûté £ 600.000 ; le *Mauretania* £ 1.250.000.

4° Enfin la coque et les machines s'usent plus vite ; il faut donc, à égalité de tonnage, constituer de plus grosses réserves pour réparations et renouvellement de chaudières ; il faut aussi faire subir au paquebot rapide de plus fréquents carénages et de plus nombreux démontages, de sorte que l'accroissement de vitesse ne permet pas d'effectuer dans un temps donné un plus grand nombre de voyages.

En résumé, voici quelle serait, d'après les calculs de M. l'ingénieur Vétillard (1), la vitesse correspondant, pour un tonnage déterminé, au maximum d'utilisation commerciale :

10 nœuds pour un navire de	2.200 tonnes
12 » —	8.000 »
14 » —	27.000 »

Ces chiffres étant largement dépassés sur toutes les lignes de paquebots, on conçoit donc que l'exploitation puisse être déficitaire et on peut affirmer qu'il en est certainement ainsi pour certains services ; il est vrai que les Compagnies de navigation ne publient pas les comptes d'exploitation de chacun de leurs paquebots ni même ceux de chacune de leurs lignes, mais on peut cependant se faire une idée, d'après la situation générale de leurs affaires, des charges que leur occasionnent leurs services rapides.

C'est ainsi que depuis l'entrée en ligne de ses paquebots *Mauretania* et *Lusitania* (qui, en raison de leur importance, représentent une grosse part de l'exploitation totale) et malgré les importants subsides que le Gouvernement anglais verse à cette Compagnie depuis cette date, les dividendes distribués par la Cunard Co n'ont jamais dépassé 5 0/0 et sont même tombés à zéro en 1908 et 1909 alors

(1) Vétillard, ingénieur en chef des Ponts-et-Chaussées. « Transformation du matériel et des procédés de la marine marchande », rapport présenté au VIII^e Congrès International de navigation.

que dans le même temps, la *White Star Line*, qui effectue des parcours tout à fait comparables (1), mais à des vitesses très modérées par rapport au tonnage, a distribué des dividendes variant entre 10 et 60 0/0, bien qu'elle ne reçoive du gouvernement que des subsides minimales. On peut conclure de cette comparaison que c'est au coût de ses services de vitesse que sont dus les médiocres résultats de l'ensemble de l'exploitation de la Cunard Co.

Le facteur économique confort.

C'est en raison des charges écrasantes inhérentes aux grandes vitesses que certaines entreprises ont repris la lutte, depuis une quinzaine d'années, sur une base nouvelle et un peu moins onéreuse ; en partant pour une vitesse déterminée d'un tonnage plus grand, elles peuvent en effet consacrer l'emplacement ainsi rendu disponible aux passagers et au chargement : le nombre des places et la capacité des cales sont augmentés mais aussi le confort est amélioré par l'attribution à chaque passager d'un plus grand espace moyen, et cependant, grâce à leurs énormes dimensions, les dernières unités de ce type aboutissent à une vitesse presque égale à celle des paquebots les plus rapides, comme le montre le tableau suivant :

<i>Celtic</i>	1901	24.500 tonnes	16	nœuds
<i>Carmania</i> ...	1905	19.500 "	19	»
<i>Olympic</i> ...	1911	45.006 "	20,5	»
<i>Imperator</i> ..	1913	50.000 "	22	
<i>Aquitania</i> ..	1914	47.000 "	23	»
<i>Britannic</i> ...	1914	51.000 "	21	»
<i>Vaterland</i> ..	1914	54.000 "	23	»

La construction, toute proportion gardée, coûte presque aussi cher :

(1) La White star line a, il est vrai, un service sur l'Australie que ne possède pas la Cunard Co, mais, à cette exception près, toutes les parties des deux exploitations s'exercent exactement dans les mêmes parages.

Mauretania 32.000 tonnes, 2.210 passagers, 33 millions.

Aquitania 47.000 tonnes, 3.750 passagers, 44 millions, parce que les frais initiaux d'emménagements compensent à peu près l'économie réalisée sur le prix de la machinerie, mais les frais d'exploitation courante sont bien moindres, car les économies réalisées sur la consommation de charbon, les réparations et le personnel des machines sont loin d'être compensées par les frais supplémentaires d'entretien des installations ; le *Vaterland*, de 23 nœuds, consomme environ 1 t. 40 de charbon par tête de passager pour une traversée de 3.100 milles et le pourcentage de l'équipage au nombre total des passagers n'est que de 0,29 contre 2 t. 45 et 0,38 (1) sur *Mauretania* de 25 nœuds ; le poids utile devient considérable passant de 3,3 0/0 sur *Mauretania* à 33 0/0 sur l'*Olympie* et les prix des passagers y sont au moins égaux à ceux des paquebots les plus rapides, le prix d'une place de 1^{re} classe de la catégorie ordinaire étant de £ 25-10 sur *Mauretania* et de £ 26 sur l'*Olympie* et celui des 2^e classes de £ 13 sur les deux paquebots.

Mais l'exploitation de ces mastodontes, dont la vitesse est d'ailleurs encore très supérieure à l'allure économique (2), suppose l'existence de ports assez grands et assez bien outillés pour les recevoir ainsi qu'un important mouvement de passagers et de marchandises.

Le système des très forts tonnages, s'il est plus rémunérateur ou moins onéreux que celui des navires de grande

(1) *Vaterland* 5.600 tonnes de charbon pour 3.100 milles, 4.050 passagers, 1.200 hommes d'équipage.

Mauretania, 5.800 tonnes de charbon pour 3.100 milles, 2.210 passagers, 848 hommes d'équipage.

(2) La progression indiquée par M. Vétillard conduirait en effet, pour un tonnage de 50.000 tonnes, au chiffre de 16 nœuds pour la vitesse économique et non à celui de 23 nœuds.

vitesse et de dimensions moindres, ne peut donc recevoir qu'une application limitée.

D'ailleurs, qu'il s'agisse de *léviathans* ou de *lévriers des mers* ou même d'unités de tonnage et de vitesse plus modestes, il est un certain nombre de conditions défavorables qui viennent grever l'exploitation de tous les types de paquebots ; ces conditions ont toutes pour cause première la concurrence des entreprises rivales et se manifestent dans la mesure même où s'exerce cette concurrence.

La régularité très stricte que comporte un service de paquebots coûte cher : que le chargement en passagers et en marchandises soit complet ou non, il faut partir à date fixe et ne séjourner dans les ports d'escale que pendant un temps très court ; pour nombre de voyages l'équilibre est rompu entre les dépenses qui demeurent sensiblement constantes et les recettes qui sont essentiellement variables ; sur toutes lignes, la situation à cet égard est devenue de plus en plus désavantageuse, parce que le nombre des paquebots mis en ligne est tel que l'augmentation du nombre des places offertes est plus rapide que l'accroissement du nombre des passagers : sur les lignes qui retiennent l'Europe aux Etats-Unis la proportion moyenne annuelle des places occupées sur les paquebots de tous pavillons, après une décroissance constante : 46,7 0/0 en 1906, 44,3 0/0 en 1910, 43,75 0/0 en 1911, 41,36 0/0 en 1912, était descendue en 1913 à 40 0/0 ; de même sur les lignes françaises d'Orient et du Sud-Amérique, le nombre total des passagers transportés qui était de 118.964 en 1861 pour 106.540 tonnes était de 200.000 seulement en 1907 pour un tonnage de 295.562 tonnes.

Dans les directions où la concurrence est vive, les paquebots se démodent très vite et, en tous cas, bien avant d'avoir atteint l'âge de 20 ans qui correspond à l'amortisse-

ment normal d'un navire ; aussi, même s'ils ont couvert leurs frais pendant les premières années, ne peuvent-ils bientôt compter que sur un pourcentage de places occupées tout à fait insuffisant. L'entreprise se trouve donc placée dans l'alternative ou bien d'exploiter dans de mauvaises conditions des unités qui n'ont plus la faveur du public, ou bien de pratiquer, dès leur mise en service, des amortissements très lourds (1).

Enfin il importe de remarquer que, tandis que les passagers ont aujourd'hui à bord des paquebots un grand confort et que la dépense par tête est généralement plus forte, les tarifs de passage ne sont supérieurs sur aucune ligne et se trouvent être même souvent inférieurs aux prix qui étaient pratiqués il y a 50 ans (2).

Bref, en raison de la concurrence des entreprises rivales, l'exploitation des services de paquebots est rarement très rémunératrice, parfois déficitaire, toujours aléatoire. Parmi les charges qui grèvent l'exploitation, la plus onéreuse est la vitesse. Toutefois le coût de la vitesse d'un paquebot déterminé dépend essentiellement de son tonnage, l'exploitation des services rapides, assurés par des navires de très fort tonnage, pouvant, dans des conditions économiques appropriées, donner des résultats relativement avantageux.

(1) Dès 1910, la Hamburg-Amerika-linie s'est décidée à transformer le *Deutschland* (qui eut son heure de célébrité en 1901 comme champion de vitesse dans l'Atlantique) en substituant à ses machines de 37.000 ch. un appareil moteur de 17.000 ch.

(2) D'après M. Colson, les prix des passagers au milieu du XIX^e siècle étaient plus élevés de 50 0/0 et souvent doubles. Colson *Transports et tarifs*, p. 333.

CHAPITRE II

DU RÔLE DES SERVICES DE PAQUEBOTS DANS UNE ÉCONOMIE NATIONALE

Les considérations qui précèdent sont d'ordre général. Si on se place à un point de vue d'économie nationale, on constate qu'une grande nation a un intérêt majeur à être reliée aux ports étrangers avec lesquels elle entretient les relations les plus suivies, ainsi qu'à ses protectorats et possessions d'outre-mer par des services de paquebots naviguant sous pavillon national.

Ces lignes constituent en effet pour le pays un moyen d'expansion politique et économique, un instrument de relations « impériales » avec ses colonies ; elles sont aussi les utiles auxiliaires de sa puissance militaire et navale.

1° Les grandes lignes maritimes servent l'influence et les intérêts politiques du pavillon ; elles se justifient tout d'abord par des raisons d'ordre patriotique et sentimental, tirées du prestige et de l'indépendance de la nation : un grand pays ne peut laisser aux seuls étrangers le soin d'assurer ses relations régulières avec les ports d'outre-mer ; il doit avoir au contraire le légitime souci de posséder un grand nombre de paquebots, et de promener ses couleurs sur toutes les mers du globe ; à cet égard, les paquebots secondent les divisions navales lointaines, dont le nombre et l'importance ont d'ailleurs beaucoup diminué.

Mais le paquebot ne porte pas seulement sur les mers l'honneur du pavillon ; il y symbolise en quelque sorte la puissance industrielle et commerciale du pays.

Rappelons d'abord à ce sujet ce qui a été dit de la nécessité pour une nation de posséder une puissante marine marchande : Un pays a un intérêt majeur à être le propre transporteur de ses produits ; *trade follows flag*, disent les Anglais : le commerce finit toujours par suivre le pavillon ; si le pays ne présente pas lui-même ses produits à ses clients d'outre-mer, s'il est obligé de les exporter sous pavillon étranger, ses producteurs verront peu à peu les débouchés se fermer devant eux ; l'expérience démontre en effet qu'on ne livre pas impunément aux armateurs des nations rivales, en même temps que la marchandise, des renseignements aussi importants que les noms des clients, la nature des produits et des échantillons, ainsi que les prix. Renseignés par leurs compatriotes armateurs, les industriels étrangers ne tardent pas à posséder les informations nécessaires pour entreprendre efficacement la lutte : les destinataires voyant arriver, à côté de la marque à laquelle ils étaient habitués, d'autres marques, de plus en plus nombreuses, provenant du pays auquel appartient le navire et destinées à leurs concurrents ou à leurs voisins, sont d'autant plus tentés d'imiter ceux-ci qu'on les sollicite en toute connaissance de cause. Ainsi les fabricants compatriotes des armateurs finissent par obtenir, sous l'égide de leur pavillon, la suite des commandes.

De plus la guerre actuelle a lumineusement démontré que le ravitaillement national ne pouvait être subordonné sans inconvénients, au bon vouloir des marines alliées ou neutres et que la nécessité de ce concours se traduisait, au détriment de notre change, par des sorties de fonds considérables.

La prospérité nationale est donc intimement liée au développement de la marine marchande nationale.

Mais, parmi les divers éléments dont se compose une marine marchande, le plus utile, du point de vue des intérêts

généraux d'une nation, est le service régulier de paquebots. En raison de la stricte régularité des itinéraires qu'il dessert, de la ponctualité avec laquelle il livre son chargement et aussi parce qu'il n'amène pas seulement la marchandise, mais encore l'homme d'affaires et le colon, le paquebot est un instrument économique supérieur au cargo-boat et au voilier. « La ligne de paquebot, dit Georg Jaensh, dans son étude sur les lignes subventionnées allemandes (1), ouvre la voie au commerce ; elle enfonce des clous, des coins dans des marchés déterminés pour écouler par cette fissure le trop plein de la production nationale... elle attire dans la région qu'elle dessert des colons qui, s'appuyant sur elle, s'établissent et fondent des maisons de commerce » ; elle soutient ainsi les efforts de ses nationaux, en même temps qu'elle assure avec la mère patrie le lien indispensable, puis, avec le développement des affaires, des lignes purement commerciales viennent doubler la ligne de paquebots, la prolonger sur des points non encore desservis ; des embranchements rayonnent, alimentent et vivifient la ligne principale ; celle-ci devient alors pour le plus grand profit des affaires nationales « la maîtresse artère de tout un réseau » (2). Cette idée était celle de Bismarck lorsqu'il provoqua, par des moyens que nous aurons l'occasion d'indiquer, la création sur l'Extrême-Orient, l'Australie et l'Afrique Orientale, de services réguliers et rapides qui ont ouvert des débouchés à la colonisation et au commerce allemand aujourd'hui très prospères dans ces régions.

La création ou la suppression des services réguliers ont

(1) Dr Georg Jaensh, *Die Deutschen Dampfer Subventionen*, Berlin, 1907. De 1889 à 1904 le commerce de l'Allemagne sur l'Extrême-Orient et l'Australie accuse un accroissement respectif de 485 0/0 et de 555 0/0 en quantité, de 532 0/0 et de 385 0/0 en valeur.

(2) Mauzaize, *L'art allemand de se faire une marine aux dépens d'autrui*, Paris, 1908.

une répercussion immédiate sur le commerce national dans les régions desservies. C'est ainsi qu'en 1861, avant la création d'un service de paquebots français sur les Indes, la Chine et le Japon, le mouvement du commerce général de la France avec ces pays était de 4.213.000 francs seulement, qu'en 1863, première année d'exploitation, il montait à 28.592.000 francs et qu'il atteignait 64.743.000 francs en 1865 (1). Par contre, la ligne française qui desservait autrefois la côte Pacifique de l'Amérique du Sud ayant été supprimée en 1892, les importations françaises au Chili se mirent immédiatement à décroître ; en trois ans, elles tombèrent de 6.472.000 à 1.644.000 piastres tandis que les importations de l'Allemagne qui venait au contraire de créer une ligne sur ces régions atteignaient en 1895 un chiffre d'affaires de 17.200.000 piastres. Et on sait d'ailleurs combien puissante était au Chili l'influence germanique, au début de la guerre, et quel abri complaisant y trouvèrent plusieurs navires de guerre allemands (2).

Enfin les services réguliers servent d'autant mieux les intérêts du pavillon qu'ils sont plus rapides et plus luxueux. Le Kaiser a dit du grand paquebot rapide qu'il était « le plus brillant des voyageurs de commerce » ; c'est en effet le plus grand et le plus visible des produits de l'industrie nationale et presque toutes les branches de la production contribuent à sa construction et à son exploitation : mines, métallurgie, chantiers de construction, ateliers de chaudières et de machines, industries les plus diverses de la décoration et de l'ameublement, industrie hôtelière ; et comme il porte le pavillon, comme c'est celui des « produits » nationaux qui lutte le plus ostensiblement contre les « produits » similaires

(1) Exposé des motifs, loi du 4 juillet 1868.

(2) Le *Shernorst* et le *Geisnau* qui purent ainsi surprendre et mettre hors de combat une division navale anglaise.

étrangers, il constitue pour tout le travail national dont il est en quelque sorte le résumé et auquel il sert d'exposition permanente et ambulante, la meilleure, la plus utile des réclames ; il représente à l'étranger un peu de la grandeur et de la force du pays et quand il dispute à un paquebot concurrent le record d'une traversée, il ne lutte pas seulement, comme une automobile de course, pour une industrie particulière, mais pour l'ensemble de la production nationale.

2° Dans le même ordre d'idées, les Puissances coloniales ont besoin de communications impériales « avec leurs possessions d'outre-mer. Avec les colonies plus encore qu'avec les pays étrangers, des services réguliers et rapides sont nécessaires pour une métropole, non seulement parce qu'il faut assurer le transport du courrier, des fonctionnaires et des troupes, mais encore parce qu'il serait inutile de mettre en valeur une colonie, d'y construire des ports, des routes et des voies ferrées, en un mot d'y développer les communications intérieures, si l'on devait laisser aux étrangers les meilleurs moyens d'en tirer profit en leur abandonnant les communications extérieures et plus spécialement les lignes de paquebots ; celles-ci en effet amèneraient nécessairement des colons étrangers qui apporteraient des échantillons étrangers, fonderaient des « firms » étrangères, en imposeraient à des indigènes facilement impressionnables et seraient, en fait, les vrais maîtres du pays. Il faut donc que, dès la conquête, une puissance coloniale se préoccupe de mettre son pavillon en mesure de lutter victorieusement contre les ligues étrangères. Le rapport de la Commission de la Chambre des Communes, chargé d'enquêter en 1902 sur les subsides à la navigation, donnait un exemple frappant de la nécessité de communications impériales entre l'Angleterre et ses possessions de l'Afrique Orientale : le

Royaume Uni, malgré l'étendue et l'importance de ses territoires et protectorats Est-Africains, ne possédait pas, à cette époque, de ligne de communication rapide et directe avec ces régions ; il ne leur était relié que par un service de faible vitesse, comportant un transbordement à Aden. C'était par une ligne hambourgeoise directe, filant 3 nœuds de plus que la ligne anglaise, que se faisait le meilleur service postal à destination de Zanzibar, de l'Est Africain anglais, de l'Uganda, de l'Afrique centrale anglaise et il fallait parfois diriger sur ces points par les paquebots allemands les soldats anglais et même les documents confidentiels ! Il est inutile d'insister sur les inconvénients politiques d'un tel état de choses. Quant aux résultats économiques, les chiffres les font ressortir éloquemment : alors que le trafic en marchandises purement allemandes s'élevait de £ 300.000 en 1891, deuxième année d'exploitation de la ligne hambourgeoise, à £ 695.600 en 1898, les exportations anglaises restaient à peu près stationnaires, passant de £, 105.970 en 1892 à £ 107.205 en 1901. Et le rapporteur du comité concluait : « à quoi bon avoir construit à grand frais le chemin de fer de l'Uganda si c'est pour laisser aux nations étrangères les meilleurs moyens d'en tirer parti et de communiquer avec les vastes régions qu'il traverse ; on a manqué là une belle occasion de jeter les bases d'un bon service de paquebots directs quand on a eu à y porter le matériel de chemin de fer de l'Uganda ». Aussi le comité demanda-t-il l'établissement de communications « impériales » britanniques avec Zanzibar et l'Est africain à l'aide de paquebots ayant la vitesse et les installations que comportaient les exigences modernes.

De même l'exemple français de Tahiti où, faute d'un service régulier français, presque tout le commerce est entre les mains des Anglais et des Allemands, montre que la do-

mination politique ne peut suppléer à l'influence d'un service régulier (1).

3° Enfin les lignes de paquebots sont les utiles auxiliaires de la puissance militaire et navale du pays.

Il importe en effet que la métropole soit reliée, dans des conditions suffisantes de rapidité et de fréquence, aux points d'appui de la flotte et aux établissements militaires d'outre-mer. De plus, les paquebots constituent une précieuse réserve pour la Marine de guerre. Pour n'être plus la même qu'au milieu du XIX^e siècle, leur utilité à cet égard n'est pas moins réelle. A l'époque où ont été créées les premières lignes régulières, les navires de guerre ne différaient guère des paquebots que par un plus fort échantillon ; quelques dispositifs, réalisés dès le temps de paix sans nuire à leur exploitation commerciale, permettaient de les transformer rapidement, dès l'ouverture des hostilités, en navires de combat. En raison des progrès réalisés par l'artillerie et par la protection, le paquebot ne peut plus actuellement prétendre à ce rôle, parce qu'il est trop vulnérable et qu'il ne peut recevoir des canons de gros calibre ; mais comme il est toujours susceptible de recevoir une artillerie légère, il peut, s'il est suffisamment rapide, être utilement incorporé dans la flotte militaire comme croiseur auxiliaire pour donner la chasse aux navires de commerce ennemis, pour couper les câbles reliant la métropole ennemie à ses colonies, pour visiter les navires neutres suspects de contrebande et assurer le respect des blocus et il présente, actuellement encore, sur le croiseur de guerre, mieux armé, mieux défendu et aujourd'hui aussi rapide, l'avantage d'avoir généralement des soutes à combustible plus vastes

(1) Ambroise Calin, *La navigation commerciale au XIX^e siècle*, page 222 : le commerce extérieur de Tahiti en 1893 était de 7.400.000 francs dont seulement 1.404.500 de ou pour la France.

et de disposer ainsi d'un plus grand rayon d'action. Pendant la guerre hispano-américaine, les paquebots de l'American line ont rendu de grands services à la marine des États-Unis et au commencement de la guerre actuelle des paquebots rapides allemands tels que le *Kaiser Wilhem* et le *Cap Trafalgar* ont pu couler nombre de navires marchands alliés et échapper longtemps à nos croisières. En fait, toutes les puissances prévoient cette affectation éventuelle des paquebots portant leur pavillon et disposent, dès le temps de paix, à proximité de leurs ports d'attache, les canons et munitions qui leur sont destinés.

Le paquebot constitue aussi un excellent transport de troupes et peut, grâce à son confort, à ses spacieux emménagements, à la stabilité que lui donne son fort tonnage, être transformé en bâtiment-hôpital. Sans les paquebots anglais et français, comment auraient pu être effectués le transport des effectifs de l'Armée d'Orient et l'évacuation des blessés ? et n'est-ce pas surtout sur les grands paquebots que l'on compte pour transporter en Europe, avec le minimum de risques, les troupes américaines ? La vitesse, en effet, qui diminue la durée de la traversée et rend aussi l'attaque du sous-marin plus difficile, est la meilleure protection contre le torpillage (1).

« Le point de vue officiel de l'Amirauté, dit le rapport déjà cité du Select Committee de la Chambre des Communes, est qu'une flotte de paquebots rapides est nécessaire

(1) D'une statistique établie par la Chambre de Commerce de New-York et reproduite sous toutes réserves, par la *Revue de la Marine marchande* d'octobre 1917, nous extrayons les chiffres suivants :

Vitesse des navires attaqués

Pourcentage des navires coulés, dans un temps donné, pour l'ensemble de la catégorie

10 n.	65 0/0
15 n.	35 0/0
18 n.	10 0/0

comme réserve à la marine militaire, réserve appropriée à ses besoins et immédiatement utilisable en temps de guerre ; elle (la Commission) déclare que telle est aussi l'opinion des Puissances étrangères... »

Ainsi, d'une part, l'exploitation des services maritimes réguliers et rapides est généralement peu rémunératrice, parfois déficitaire, d'autant plus aléatoire que la concurrence étrangère est plus vive, qu'il faut fournir une vitesse plus grande, que le trafic de la ligne à desservir est plus faible.

Et d'autre part les intérêts nationaux exigent la création de tels services, aussi confortables et aussi rapides que possible, dans certaines directions où la concurrence étrangère peut être très vive, ou bien encore pour desservir des établissements coloniaux peu prospères.

Il peut donc y avoir antagonisme entre les intérêts particuliers de l'exploitation et les intérêts généraux du pays.

Comment convient-il d'assurer la création des services d'intérêt général ?

CHAPITRE III

DES DIVERS MODES D'EXPLOITATION

Exploitation libre, exploitation d'Etat, conventions entre l'Etat et des Compagnies.

Cette question ne comporte pas une réponse unique parce que les conditions commerciales de l'exploitation sont loin d'être les mêmes en tous pays et pour chacune des lignes envisagées.

Si, dans une économie nationale déterminée, les charges qui grèvent l'exploitation sont d'autant plus lourdes que le service est plus rapide et plus luxueux, de même les charges afférentes à l'exploitation de paquebots d'une vitesse et d'un tonnage déterminés varient beaucoup d'une économie nationale à une autre.

Dans un pays riche en houille et en minerai, pourvu d'une puissante industrie métallurgique et d'importants chantiers de construction situés à proximité des centres métallurgiques et miniers, où la marine marchande, nombreuse et prospère, procure aux chantiers et aux divers fournisseurs de grosses commandes, l'exploitation des lignes de paquebots sera évidemment dans une situation meilleure au point de vue des prix de construction, de la dépense en combustible, des frais généraux d'entretien, que dans un pays où, en raison de la pauvreté du sous-sol et du développement insuffisant de l'industrie, il faut faire venir de loin, au prix fort, tôles, profilés et pièces de machines, et où les navires marchands, moins nombreux, dans des ports moins actifs, supportent chacun une quote-part plus élevée des frais généraux des ateliers et autres fournisseurs.

Les charges relatives au personnel : salaires, frais de nourriture, effectifs nécessaires pour une même catégorie de paquebots et les obligations imposées aux armateurs par les diverses législations au point de vue de la réglementation du travail, du choix plus ou moins libre des équipages, des caisses de retraite et d'accidents, sont aussi très inégales (1).

(1) Dans son ouvrage *L'industrie des transports maritimes en France au XIX^e siècle*, M. Verneaux cite à cet égard une série de statistiques. Comparant notamment le personnel des machines de paquebots étrangers de même type, il arrive pour une même puissance, à des chiffres variant de 6,35 à 8,25.

N'est-il pas aussi remarquable que le paquebot allemand *Vaterland*

Les législations nationales interviennent d'ailleurs fréquemment en faveur de leurs navires marchands de toutes catégories pour atténuer ou redresser les conséquences des conditions plus ou moins difficiles dans lesquelles se trouve l'exploitation, soit sous la forme directe de concession de primes comme en Italie, ou d'exonération de taxes douanières, comme en Autriche, soit, comme en Allemagne, par des moyens indirects que nous aurons à indiquer plus loin.

Mais si les charges sont variables, les recettes le sont plus encore ; il n'y a pas de comparaison possible entre deux lignes aboutissant au même port et partant l'une d'un pays très riche, à industrie très développée, où la population très dense fournit une forte émigration, l'autre d'un pays à population clairsemée et à faible activité économique, ni entre deux lignes partant au contraire d'un même pays, l'un vers des régions en pleine prospérité, l'autre vers une colonie nouvelle sans industrie ni commerce.

Il faut tenir compte enfin, pour déterminer les conditions commerciales de l'exploitation, de l'outillage économique du pays, du développement de ses ports et de ses voies de communication intérieures, qui rendent ou non possible l'exploitation de navires de fort tonnage.

Le mode d'exploitation des lignes ne peut donc être uniforme.

Si la situation économique et les perspectives de profit sont telles qu'une entreprise se fonde spontanément pour exploiter avec ses seules ressources un service maritime d'intérêt public et si ses intérêts particuliers s'accordent avec ceux du pays, elle exploitera librement, sans aide ni con-

de 72.000 ch. n'emploie que 340 chauffeurs et soutiers alors que sur le paquebot anglais *Olympic* de 45.000 ch. seulement, le personnel des machines est de 322 hommes.

trôle de l'Etat. C'est le cas des grandes Compagnies allemandes de l'Atlantique Nord : soit par la vitesse, soit par les emménagements des quelques unités-réclame qu'elles emploient, ces lignes font honneur à leur pavillon et servent efficacement les intérêts de leurs nationaux ; elles se trouvent d'ailleurs dans des conditions commerciales très favorables, non seulement en raison de la situation économique générale de la marine marchande allemande mais aussi parce qu'elles exploitent un grand nombre de navires lents, de fort tonnage et de grand rendement et qu'elles trouvent dans les fructueuses escales placées sur leur route le complément de leur chargement en passagers et en colis. Elles n'ont donc pas éprouvé, jusqu'ici du moins, le besoin d'une protection directe et l'Empire, de son côté, n'éprouve nullement le besoin d'intervenir dans leurs affaires.

Mais si, au contraire, comme c'est le cas pour la plupart des grands services rapides sur les lignes de grande concurrence, une entreprise privée vivant avec ses seules ressources n'est pas en mesure de couvrir ses frais ou s'il est nécessaire de créer, dans l'intérêt général, un service que l'on croit appelé à un grand avenir mais dont l'exploitation doit être tout d'abord déficitaire, ou encore si les intérêts privés d'une exploitation libre, sur une ligne dont les recettes pourraient équilibrer les dépenses, ne sont pas en parfaite concordance avec ceux du pays, parce qu'il conviendrait de desservir pour des raisons politiques ou militaires des escales d'une médiocre importance commerciale, l'Etat est logiquement conduit, à moins qu'il ne préfère assurer directement le service, à passer un marché avec une société qui prendra en mains cette affaire, plus ou moins « décommercialisée », aux conditions qui lui seront imposées dans l'intérêt public et moyennant certains avantages pécuniaires propres à rétablir l'équilibre financier de l'exploitation.

Le système de l'exploitation directe par l'Etat n'est généralement pas envisagé avec faveur. On estime que l'industrie des transports maritimes étant l'une des plus difficiles et des plus complexes, puisqu'elle se trouve soumise, plus que toute autre, aux exigences de la concurrence internationale, doit être conduite par des hommes d'affaires, mus par le puissant ressort de la responsabilité et de l'intérêt personnels. C'est que le volume du trafic n'augmente pas automatiquement avec la prospérité des régions desservies comme dans l'industrie purement nationale et d'ailleurs monopolisée des chemins de fer ; il ne suffit pas d'attendre l'arrivée des voyageurs et des marchandises ; il faut aller les chercher et les solliciter au loin par une publicité habile et par des tournées d'agents commerciaux ; il faut apporter un soin tout particulier à la manutention et au transport des cargaisons comme au service et aux besoins des passagers et satisfaire les convenances particulières de chacun, appliquer des tarifs très souples, très mobiles, toujours adaptés aux nécessités du moment. Cette liberté et cette rapidité d'action sont malheureusement contraires aux méthodes administratives.

Cependant, dans plusieurs pays tels que l'Angleterre et l'Autriche, les services de paquebots ont été tout d'abord assurés par l'Etat, mais il convient de remarquer que le problème de l'exploitation ne se présentait pas en 1830 sous le même aspect qu'à l'époque actuelle. D'une part la navigation à vapeur, encore à ses débuts, comportait des aléas que les armateurs, encore petits personnages, ne voulaient ou ne pouvaient supporter. D'autre part, la concurrence entre les pavillons ne s'était guère encore manifestée : la ligne de paquebot n'était pas un instrument de lutte économique ; elle répondait à des nécessités politiques et militaires bien plus qu'à un besoin commercial, son rôle étant

d'assurer le transport du courrier officiel, des fonctionnaires et des troupes et seulement, à titre accessoire, celui des passagers civils, encore rares à l'époque : Il faut ajouter que certaines mers étaient peu sûres : le paquebot d'Etat, dûment armé, assurait aux transports une sécurité que le paquebot de commerce n'aurait pu lui procurer et exerçait sur les mers une haute surveillance profitable à toute la navigation.

De bonne heure, les Etats renoncèrent au rôle d'armateur qui leur occasionnerait des charges et des mécomptes croissants à mesure que s'accroissait le caractère commercial de la navigation à vapeur. En assumant la responsabilité d'une expérience coûteuse, ils avaient d'ailleurs préparé la voie à l'industrie privée et lui avaient donné le temps de s'organiser ; c'est par des entreprises particulières, liées le plus souvent à l'Administration par des conventions, qu'ont été repris, en tous pays, les anciens services d'Etat et que sont exploitées aujourd'hui les grandes (1) lignes nouvelles.

Ces entreprises ne peuvent être que de puissantes sociétés ; les petits armateurs qui jadis agissaient pour leur propre compte ou, tout au plus, avec l'aide de leurs parents et amis, ne pourraient subvenir aux frais des exploitations modernes ; dans l'industrie des transports maritimes, comme dans toutes les autres, la transformation de l'outillage a eu pour corollaire la concentration des capitaux. Si d'ailleurs les Compagnies de navigation ont pris au cours du XIX^e siècle un développement considérable, c'est non seulement en raison des dimensions et des prix croissants des paquebots, mais aussi parce qu'elles ont été amenées, en raison des charges de plus en plus lourdes que leur

(1) Dans divers pays, quelques petits services maritimes sont assurés en effet, par l'administration des chemins de fer d'Etat.

imposaient les grands services rapides, à exploiter, parallèlement ou en prolongement de ces services, des navires plus lents et moins coûteux, simples cargos ou navires mixtes. Elles représentent aujourd'hui, dans tous les pays, une importante fraction du tonnage national.

Voici quelle était, au moment de l'ouverture des hostilités, l'importance des principales Compagnies de navigation anglaises (1).

Nom de la Compagnie	Nombre de navire	Jauge brute
British India	143	693.000
White Star (O.S.N.Co) ..	33	501.000
Peninsular and Oriental (P. and O.)	59	493.000
Furness line	123	387.000
Union Castle line	49	355.000
Royal Mail	53	331.000
Cunard S.Co	27	291.000

En Allemagne ce phénomène de concentration était encore plus remarquable puisque la Hamburg-Amerikanische et le Norddeutscher Lloyd possédaient respectivement 181 et 120 navires jaugeant 1.306.000 et 982.000 tonnes et que les onze principales Compagnies arrivaient à un total de 4.242.000 tonnes, soit les quatre cinquièmes du tonnage total de la marine allemande.

Le Japon lui-même, bien que sa marine marchande soit récente, a déjà de grandes lignes de paquebots entre les mains de trois puissantes Compagnies dont le tonnage global atteignait 800.000 tonnes en 1916.

Enfin depuis quelques années on assiste à un effort de groupement de ces entreprises sous la forme nationale de

(1) Le *Sémaphore*, situation des Compagnies de navigation en 1914 (numéros du 10 juillet 1916).

L'« amalgamation », « union à base financière de Compagnies de même pavillon qui, réciproquement assurées par leurs coassociées du respect de leur trafic, peuvent combiner leurs efforts pour réduire leurs dépenses et lutter plus efficacement contre les marines étrangères rivales (1) ». C'est ainsi qu'en Angleterre on comptait au 1^{er} janvier 1917 cinq groupements de cette nature, ayant chacun à sa tête l'une des grandes Compagnies de paquebots et contrôlant un tonnage total de 7 millions de tonnes en chiffres ronds, soit environ 40 0/0 du tonnage de la marine britannique, et qu'en Allemagne, la Hamburg Amerikanische contrôlait 6 autres Compagnies, soit pour ce seul groupement 2.668.000 tonnes (2). De plus, ces « amalgamations » sont intéressées dans un grand nombre d'affaires de métallurgie, de mines, de chemins de fer, d'hôtels ; elles unissent ainsi aux entreprises maritimes toutes celles des branches de l'industrie nationale qui, par leur nature, ont un lien étroit avec elles.

Ainsi s'affirme de plus en plus, par la concentration des entreprises de même pavillon, la lutte économique entre les pavillons. Pour qu'elles puissent lutter efficacement contre la concurrence étrangère, les Compagnies de navigation doivent être de plus en plus puissantes et s'allier avec d'autres Compagnies puissantes.

Connaissant ainsi les conditions de l'exploitation et les besoins auxquels doivent répondre les conventions à conclure par l'Etat, nous pouvons aborder les problèmes que soulève l'élaboration de ces conventions.

(1) Lemery, *La Revue* du 1^{er} juillet 1916.

(2) Ou affirme même que les deux grandes Compagnies allemandes Humburg Amerika et Norddeutscher Lloyd seraient maintenant fusionnées et qu'elles auraient pris la direction d'un grand syndicat financier englobant de nombreuses Compagnies allemandes (*Revue de la marine marchande*, novembre 1916, M. Cangardel).

Boyer

CHAPITRE IV

PRINCIPAUX PROBLÈMES QUE SOULÈVE L'ÉLABORATION DES CONVENTIONS

L'élaboration des conventions que doit conclure l'État pour l'exploitation des services maritimes d'intérêt général, comme celle de tous autres marchés, soulève des questions de fond et des questions de forme.

Quelles obligations convient-il d'imposer aux Compagnies et quelles sanctions faut-il prévoir ? Quels avantages faut-il leur allouer ? Pour quelle durée doit-on se lier ? Par qui et comment seront réglés les litiges nés du contrat ? Traitera-t-on de gré à gré ou fera-t-on appel à la concurrence ?

Les solutions qu'il convient de donner à chacun de ces problèmes doivent être inspirées par le souci des intérêts nationaux.

1° Des obligations à imposer aux Compagnies.

Il faut que la ligne à exploiter soutienne le prestige et l'influence du pavillon : il convient donc d'imposer une vitesse minima et de réglementer le type, l'âge maximum, dans certains cas le tonnage et les emménagements des paquebots.

Les intérêts du commerce et de l'industrie nationale, la nécessité d'établir des relations impériales avec les colonies conduisent aussi à réglementer les itinéraires à suivre et à imposer certaines escales.

Il convient encore, puisque les paquebots doivent être utilisés en temps de guerre comme bâtiments auxiliaires,

de prévoir les installations militaires à effectuer au cours de leur construction.

Enfin puisqu'il s'agit de services d'intérêt national, il faut insérer dans ces conventions des dispositions qui empêchent les paquebots de passer sous une direction étrangère.

Mais, en fait, ces obligations essentielles ne sont pas les seules que les conventions imposent aux Compagnies.

Tout d'abord, en tous pays et dans tous les contrats de cette nature, l'Administration stipule à son profit le transport gratuit des dépêches ; il convient même de remarquer à ce sujet que les contrats actuels portent généralement, comme ceux de 1850, le titre de contrats postaux et que les navires qu'ils concernent y sont dénommés paquebots-poste. Cependant l'intérêt postal des grands services maritimes, s'il est encore important, a tout de même quelque peu diminué depuis que les nouvelles et ordres urgents ou secrets peuvent être transmis aux pays d'outre-mer, aux colonies et aux escadres par câblogrammes ou radiotélégrammes et que la multiplication des lignes concurrentes permet à l'Administration des Postes d'ache-miner les courriers par voie étrangère ; il est surtout actuellement le paravent de l'intérêt national, le prétexte qui permet aux divers pays, sans l'avouer ouvertement, de soutenir leur meilleur instrument de lutte économique contre la concurrence étrangère. A vrai dire, cet artifice ne trompe plus personne et on peut constater que les récentes conventions japonaises présentent, dans la forme comme dans la réalité, un caractère essentiellement politique et commercial.

En outre, les conventions imposent généralement aux Compagnies des charges diverses dont la nature et l'importance varient :

a) Avec les besoins économiques du pays intéressé ; c'est ainsi que les nations dont les chantiers de construction ne

peuvent vivre que sous un régime protecteur, se servent des conventions pour interdire aux Compagnies de faire construire leurs paquebots à l'étranger ; on trouve une prohibition de ce genre dans les contrats allemands (1), tandis qu'en Angleterre, où les chantiers sont assez prospères pour ne craindre aucune concurrence, les Compagnies contractantes ont toute liberté à cet égard. De même, une nation qui cherche à s'ouvrir des débouchés et à protéger son commerce contre les entreprises étrangères, sera conduite à insérer dans ses contrats des clauses appropriées ; c'est ainsi que les contrats allemands réservent au Chancelier le droit de contrôler les tarifs de transport et obligent les Compagnies à créer dans certaines escales des agences commerciales et des entrepôts pour la concentration des marchandises allemandes, en même temps qu'ils prohibent le chargement à destination de la métropole de certaines marchandises susceptibles de concurrencer les produits allemands.

b) Avec les tendances politiques, libérales ou « étatistes » du pays : c'est ainsi que les contrats allemands obligent les Compagnies à réserver à bord des paquebots une certaine place au personnel et au matériel des Administrations publiques, et à effectuer ces transports avec des réductions de tarif, tandis qu'on ne trouve de dispositions similaires dans aucun contrat anglais ; de même, certains pays, tels que l'Autriche, stipulent au profit du personnel ouvrier ou marin de l'entreprise certains avantages ou certaines mesures de protection ; mais on conçoit que ces mesures dépendent de la législation générale du pays, car il serait évidemment inutile d'insérer dans le marché des obligations déjà imposées par le droit commun.

(1) Les chantiers allemands n'auraient plus actuellement besoin de la protection des conventions postales.

D'une manière générale, les obligations à imposer aux Compagnies doivent être plus ou moins nombreuses, strictes et minutieuses suivant que, d'après l'importance des transports de personnel et de matériel de l'Etat, l'intérêt politique des escales à desservir, la rareté ou la fréquence des départs postaux par des voies étrangères, les lignes maritimes d'intérêt public ont plus ou moins les caractères d'un service public ; ainsi, les contrats anglais sont plus exigeants sur les lignes coloniales que sur la ligne de New-York où les administrations publiques anglaises n'ont pas d'intérêts majeurs. Mais, d'une manière générale aussi, la comparaison des charges imposées aux Compagnies révèle deux tendances : l'une libérale ; c'est la tendance anglaise ; l'autre plus administrative, plus interventionniste, qui tend à considérer toutes les lignes contractuelles comme de véritables services publics ; c'est la tendance allemande.

2° Des pénalités.

Par hypothèse, les infractions aux obligations imposées par les conventions lèsent l'intérêt public. Il convient donc, semble-t-il, d'insérer dans ces conventions des pénalités sévères ; c'est ainsi que dans le cas de non exécution d'un voyage ou d'omission d'une escale, une simple réduction sur les subsides alloués par l'Etat, proportionnelle au manquement, constituerait une sanction insuffisante puisqu'elle conduirait tout simplement à un encouragement ou à rémunération moindre pour un moindre travail ; il paraît nécessaire de prévoir des amendes proprement dites, susceptibles d'excéder la quote-part correspondante des subsides contractuels et assez fortes pour que les Compagnies n'aient jamais intérêt à éluder leurs obligations.

Mais, d'autre part, il convient de ne stipuler que les pénalités réellement nécessaires pour la sauvegarde des in-

térêts publics, car un système des pénalités excessives se traduirait fatalement, en raison de l'aléa supplémentaire qu'il imposerait aux Compagnies, par une augmentation des subventions.

De même que pour les charges qu'elles sanctionnent, il semble qu'il faille distinguer, en ce qui concerne la nature et la rigueur des pénalités à prévoir, suivant le caractère de chacune des lignes et adopter les mêmes critères : les obligations qu'il faut préciser minutieusement et strictement parce qu'elles sont d'intérêt général et parce que la Compagnie peut être tentée de les méconnaître, doivent être plus rigoureusement sanctionnées que celles que la Compagnie a un intérêt propre à exécuter fidèlement si elle tient à attirer et à retenir la clientèle ; il semble donc que les pénalités doivent être plus fortes sur les lignes coloniales que sur les lignes à grand trafic, sujettes à une large compétition étrangère.

En fait, les clauses pénales insérées dans les conventions des divers pays procèdent du même esprit que les clauses relatives aux obligations imposées.

Dans les contrats anglais, les pénalités que les Compagnies peuvent avoir à supporter sont relativement modérées ; elles ne sont pas considérées comme des amendes, mais comme des dommages stipulés et ne dépassent jamais le part proportionnelle de la subvention afférente à l'obligation éludée, soit que ces pénalités soient déterminées par la convention elle-même, comme c'est le cas pour les services des Indes, de l'Extrême-Orient, de l'Australie, de l'Amérique Centrale, soit même qu'elles soient fixées d'un commun accord entre l'Etat et la Compagnie ou, à défaut d'entente, par arbitrage ; il en est ainsi pour le service de New-York, en vertu du contrat de la Cunard Co.

Dans les contrats allemands, au contraire, reparait la thèse du service public ; on trouve, dans un très grand

nombre de cas, l'amende proprement dite ou des sanctions plus graves encore, telles que l'exploitation aux frais et risques de la Compagnie et la résiliation sans indemnité, que les contrats anglais ne prévoient qu'exceptionnellement.

3° Des avantages à allouer aux Compagnies contractantes.

Deux idées dominent la question des clauses financières à insérer dans ces contrats :

A) Les frais auxquels les Compagnies doivent pourvoir se rapportent à la construction de leur flotte et à l'exploitation courante.

B) Parmi les charges qu'elles assument, les unes on trait au prestige et au bon renom de leurs services de sorte que, suivant le degré de la concurrence, elles sont plus moins intéressées à les supporter, les autres leur sont imposées dans le seul intérêt de l'Etat ou en faveur d'intérêts distincts des leurs : les avantages qui leur sont alloués ont ainsi le double caractère d'aide à une industrie d'intérêt public et de rémunération proprement dite de services directement rendus.

De ces deux idées découlent respectivement les principes relatifs à la nature et à l'importance des avantages à consentir en faveur des Compagnies contractantes.

A) Nature des avantages à allouer aux Compagnies.

Puisque les Compagnies ont à pourvoir aux frais de construction et aux frais d'exploitation courante, on peut concevoir deux catégories de subsides correspondant à ces deux catégories de dépenses : des subsides initiaux alloués sous forme d'avances ou de garantie d'intérêts et des subsides périodiques ou subventions.

Une Compagnie qui se fonde ou qui, une fois créée, veut réaliser un gros effort de constructions, peut se heurter à des difficultés financières qui tiennent à la fragilité de son crédit et au faible attrait qu'exerce sur les capitaux une industrie aussi aléatoire qu'une entreprise de paquebots.

Avances de l'Etat. — En avançant à cette Compagnie, moyennant un intérêt minime ou sans intérêt, tout ou partie des fonds qui lui sont nécessaires pour la construction de ses paquebots, l'Etat l'aidera donc très efficacement. La Compagnie du Lloyd Autrichien a ainsi reçu à plusieurs reprises de son gouvernement des avances sans intérêt. Mais dans les pays comme l'Angleterre et l'Allemagne, où les entreprises maritimes ont la confiance des capitaux, l'Etat ne juge généralement pas opportun de prêter aux Compagnies des fonds que celles-ci trouvent d'elles-mêmes à un taux convenable ; cependant, en vertu de l'« Agreement » du 31 juillet 1903 le gouvernement britannique a fait l'avance à la Compagnie Cunard, au taux très avantageux de 2 3/4 0/0, du prix des paquebots que cette convention 'obligeait à construire, parce que l'aléa et les charges de la nouvelle exploitation qui comportent une vitesse de 25 nœuds étaient précisément susceptibles de faire hésiter les capitaux.

Garantie d'intérêt. — L'Etat peut aussi, au lieu d'avancer les fonds nécessaires, mettre son propre crédit au service de l'entreprise en s'engageant à parfaire éventuellement la somme nécessaire pour assurer le service des emprunts ou même le dividende du capital-actions, soit qu'il abandonne à la Compagnie en toute propriété la somme nécessaire, soit qu'il fasse seulement une avance gagée sur le matériel de la Société : c'est ce qu'on appelle plus spécialement la garantie d'intérêt. Les dernières conventions italiennes et autrichiennes comportent des clauses de cette sorte. Grâce à une telle combinaison, l'aléa inhérent à l'entreprise dis-

paraît pour le capitaliste qui peut ainsi prêter son argent à la Compagnie au même taux qu'à l'Etat.

Mais n'est-il pas à craindre qu'en couvrant ainsi des entreprises privées, le crédit de l'Etat perde un peu de sa puissance ? on peut aussi remarquer que les pays où l'Etat est conduit à accorder sa garantie ou des avances de fonds à des Compagnies de navigation sont généralement ceux où l'ensemble de l'industrie maritime est peu prospère. En donnant des facilités aux uns, les Pouvoirs publics pourraient créer indirectement aux autres armateurs des difficultés plus grandes que par le passé et être finalement obligés d'étendre la garantie à toutes les entreprises d'armement.

Subventions. — Quels que soient d'ailleurs leurs avantages et leurs inconvénients, ces deux systèmes des avances et de la garantie sont en fait exceptionnels. Le plus souvent, c'est sous l'unique forme d'une subvention annuelle, correspondant à l'amortissement des frais de premier établissement et aux frais d'exploitation courante, que les Etats soutiennent leurs Compagnies.

Les subventions sont elles-mêmes susceptibles d'affecter plusieurs formes : une même Compagnie peut en effet, comme en Angleterre, recevoir plusieurs subventions correspondant à des charges distinctes : une subvention dite postale, en compensation des obligations de vitesse et d'itinéraires et du transport gratuit des dépêches ; une subvention militaire, pour les obligations imposées par l'Amirauté ; une subvention commerciale, pour la création d'un service propre à favoriser l'essor d'un trafic déterminé.

Mais, dans la plupart des pays, les conventions prévoient une subvention globale correspondant aux charges de toute nature imposées aux Compagnies.

Si le système de la subvention globale est plus simple, celui des subventions spéciales est plus souple : un service

maritime, envisagé comme tel, peut en effet ne nécessiter ni encouragement, ni contrôle de la part de l'Etat alors qu'il peut y avoir cependant intérêt à aménager militairement, dès le temps de paix, les paquebots de ce service ; c'est ainsi que la White Star line est liée au gouvernement anglais par une convention militaire et touche des subventions militaires bien qu'elle exploite librement ses paquebots en temps de paix et ne perçoive aucune subvention postale.

B) Importance des subventions à allouer aux Compagnies : méthodes de fixation et quantum.

1^o Méthodes de fixation.

Les subventions peuvent être fixées à un chiffre déterminé à forfait, au moment de la conclusion du marché, et complètement indépendant par conséquent des bénéfices ou des pertes de l'exploitation. Avec un pareil système, qui est celui de toutes les conventions anglaises, l'Etat sait exactement à quoi il s'engage, il connaît le montant précis du sacrifice qu'il s'impose et la Compagnie, de son côté, conserve, dans les limites de son cahier des charges, sa pleine liberté et sa pleine responsabilité de gestion.

Malgré ce double avantage, le système forfaitaire n'est peut-être pas celui qui sert le mieux l'intérêt public et l'intérêt du Trésor. Si le seul but de la subvention était de rétribuer les services directement rendus à l'Etat ou les sacrifices consentis en sa faveur, tels que transport gratuit du courrier ou le transport à prix réduit des passagers et du matériel de l'Etat, sacrifices que l'on peut évaluer avec une certaine précision et qui, au surplus, sont à peu près constants d'une année à l'autre, une subvention à forfait, calculée strictement sur la valeur de ces services, serait la seule logique. Mais puisque la subvention a aussi et surtout

un caractère protecteur, puisque son rôle essentiel est de compenser l'insuffisance éventuelle des recettes annuelles, sujettes à d'importantes fluctuations en raison de l'aléa de l'entreprise et des conditions sans cesse changeantes de l'exploitation, il paraît à *priori* préférable de ne pas fixer la subvention à un chiffre invariable qui, suivant les années, pourra être trop fort ou trop faible, mais au contraire d'adapter le montant des subsides aux besoins réels à satisfaire en révisant chaque année la subvention de telle façon que l'apport annuel de l'État, ajouté aux bénéfices nets, représente la rémunération équitable, déterminée par le marché, du capital engagé dans l'exploitation (1).

Mais un système aussi absolu aurait le grave inconvénient de transformer en une sorte de régie désintéressée une entreprise qui, par sa nature, ne peut réellement prospérer et faire prospérer les affaires du pavillon que par un effort constant vers le progrès ; au lieu d'être le stimulant, l'adjuvant qui soutient, la subvention ne serait plus pour la Compagnie qu'un « mol oreiller de paresse » ; tous les avantages qu'on pouvait attendre de la substitution d'une Société privée à l'Administration disparaîtraient et les risques du Trésor seraient illimités, comme si l'État exploitait lui-même, mais avec cette circonstance aggravante qu'il ne serait plus le seul maître de l'affaire.

On est donc conduit à apporter des correctifs au jeu de la révision des subventions afin de laisser à la Compagnie un intérêt et une responsabilité propres, à fixer notamment un maximum et un minimum au delà et en deçà desquels la subvention ne pourra être augmentée ou abaissée.

Du système de la subvention révisable, on peut rappro-

(1) Un tel système serait l'équivalent de la garantie d'intérêt pour l'obligataire mais non pour l'actionnaire qui verrait limiter son gain comme sa perte non plus que pour la Compagnie qui recevrait un véritable subside et non une simple avance remboursable.

cher celui de la subvention fixe avec participation de l'Etat aux bénéfices ; il procède de cette idée que la subvention forfaitaire est un subside à fonds perdu et qu'il faut assurer à l'Etat une compensation éventuelle au sacrifice qu'il s'impose : puisque l'Etat vient en aide à une Société qui entreprend une exploitation d'intérêt public d'un rendement aléatoire, il est équitable qu'il se réserve une partie des bénéfices au delà d'un certain chiffre — celui correspondant à une rémunération normale du capital engagé — dans le cas où l'entreprise, qui n'a pu fonctionner que grâce aux deniers publics, viendrait à prospérer.

Ces deux régimes, celui de la revision des subventions et celui de la participation de l'Etat aux bénéfices, intéressent tous deux l'Etat à la bonne marche de l'exploitation ; ils ont tous deux pour corollaire un droit de regard et de contrôle très étendu de l'Administration sur la gestion et sur les comptes d'une société à la prospérité de laquelle le Trésor contribue et participe. A cet égard encore, ces régimes de participation financières paraissent mieux servir l'intérêt général que le régime libéral de la subvention forfaitaire, qui laisse l'Etat ignorer tout de la gestion d'une affaire qui intéresse la chose publique.

On rencontre ces régimes de participation financière de l'Etat dans de nombreux contrats étrangers et notamment dans les contrats allemands.

La convention d'Empire avec l'Ost Afrika Linie prévoit, en cas de bénéfices importants, une diminution éventuelle de la subvention et le contrat du Norddeutscher Lloyd contient une clause de partage des bénéfices, qui joue au profit de l'Etat lorsque la Compagnie a réalisé au cours de deux exercices consécutifs un bénéfice d'au moins 5 0/0 de la valeur d'inventaire de la flotte. Dans l'un et l'autre contrat l'Empire impose aux Compagnies la tenue d'une comptabilité de forme déterminée et les assujettit à un contrôle

financier. Il importe d'ailleurs de remarquer que ce partage des bénéfices ou cette diminution éventuelle de la subvention est réalisée soit en espèces, soit sous forme de charges nouvelles imposées à la Compagnie dans l'intérêt du pavillon et du commerce allemands, et qu'en fait l'Empire a toujours sacrifié aux intérêts publics son désir, cependant légitime, de réaliser sa part des profits (1).

La participation de l'Etat aux bénéfices figure aussi depuis 1894 dans les marchés de l'Empire d'Autriche avec la Compagnie du Lloyd (2), dans la Convention hollandaise de 1902 pour le grand service Rotterdam-Java-Chine-Japon (3) dans les conventions scandinaves.

Ainsi on retrouve dans le domaine des subventions les deux mêmes tendances qui ont été déjà signalées à l'occasion des charges contractuelles et des pénalités : le régime anglais est libéral et forfaitaire ; les contrats allemands, au contraire, comportent la participation financière et le contrôle de l'Etat.

2° Montant des subventions.

Les subsides alloués aux Compagnies ont généralement le double caractère d'encouragement et de rémunération et le premier l'emporte généralement sur le second, parce que la nécessité d'équilibrer les finances des Compagnies

(1) « Le Lloyd a maintes fois donné de lui-même à l'Etat allemand plus que son contrat ne lui commandait, d'accord en cela, selon les vraisemblances, avec le Chancelier. Le jour où le règlement éventuel pouvait le menacer d'une remise de fonds, il lui était loisible d'offrir, à la place, la consolidation contractuelle de charges dont l'expérience était faite pour le grand bien du travail national. » Mauzaize, *L'art allemand de se faire une marine aux dépens d'autrui*.

(2) L'Etat prélève 2/3 des bénéfices nets dépassant 6 0/0 du capital-actions.

(3) Sur les bénéfices nets l'Etat prélève une part progressive sans toutefois que le total de cette participation puisse excéder le recouvrement des subventions versées à la Compagnie.

conduit l'Etat à leur allouer des sommes supérieures à la valeur des charges qu'elles supportent en faveur des administrations publiques ou de divers intérêts privés.

La question du montant des subsides, qui a d'ailleurs plus d'importance sous un régime forfaitaire que sous celui qui comporte des clauses de revision des subventions, dépend donc essentiellement des conditions économiques de l'exploitation dont nous avons indiqué plus haut les principaux facteurs, et aussi de l'importance des subsides indirects à la marine marchande, lesquels représentent dans plusieurs pays, en Allemagne surtout, un assez gros avantage en faveur des Compagnies pour qu'il convienne de les rappeler ici sommairement :

C'est d'abord le système dit des tarifs combinés, établi en faveur de certaines lignes, comme le service subventionné de l'Ost-Afrika, sur lesquelles il s'agit de créer un courant de trafic ; il consiste dans la délivrance de connaissements directs dans toutes les gares de l'Empire, à destination de l'un quelconque des ports de la ligne et en une réduction de tarifs, principalement supportée par les chemins de fer, lesquelles appartiennent en Allemagne aux Etats Confédérés.

Ce sont aussi les mesures de police qui favorisent le trafic d'émigration par les lignes allemandes ; depuis 1903 tous les émigrants qui traversaient le territoire allemand étaient soigneusement visités sous le prétexte sanitaire à la frontière autrichienne et seuls pouvaient passer ceux qui étaient porteurs de billets directs pour l'Amérique par les ports allemands ; grâce à quoi toute l'émigration russe et une grande partie de l'émigration austro-hongroise, lesquelles représentaient plus de 40 fois l'émigration allemande, servaient une subvention indirecte aux Compagnies de Brême et de Hambourg (1).

(1) En 1912, le nombre total des émigrants étrangers partis par

Citons encore les prêts gratuits d'équipages militaires, justifiés en apparence par la nécessité pour les marins de la Flotte de connaître le service des paquebots appelés à prendre armement en temps de guerre et aussi l'importation en franchise de douane et le transport sur les voies ferrées à des tarifs de faveur, des matériaux destinés à la construction des navires allemands.

De leur côté, les navires anglais jouissent dans les ports britanniques, qui sont entre les mains des corporations où les armateurs ont la majorité, d'exemptions de droits et de facilités de tout ordre alors que les navires étrangers y sont l'objet de mesures indirectement mais efficacement prohibitives (1).

Pendant malgré ces avantages indirects et ces subventions obliques, accordés en dehors de tout lien contractuel, les subventions allouées aux Compagnies par les conventions étrangères sont fort importantes (2). Pour l'ensemble de l'Empire britannique, elles atteignaient en 1913 un total de 34.197.000 fr. dont 28.712.000 fr. pour les subventions dites postales et 5.485.000 fr. pour les subventions militaires; à ces charges les colonies anglaises participaient d'ailleurs pour près de 14 millions; la Peninsular and Oriental Co. pour les lignes d'Orient et la Cunard Co., chargée du service de New-York, en étaient les deux princi-

Brême, Hamburg et Stettin atteignait 290 386 contre 18.546 émigrants allemands et la seule émigration russe aurait rapporté durant la même année à la Hamburg-Amerikanische plus de 75 millions (M. de Monzie, sous-secrétaire d'Etat, à la tribune de la Chambre, le 25 juillet 1913).

(1) Le directeur anglais du service des Phares s'est vanté d'avoir fait supporter aux navires étrangers 34 0/0 du total des droits de phare alors que ces navires n'étaient entrés que pour 18 0/0 dans le mouvement général des ports britanniques (Discours de M. Thierry, Ch. des Dép., 15 déc. 1905).

(2) Chiffres fournis par M. de Monzie, le 25 juillet 1913, et numéro du *Lloyd Français* du 10 juillet 1914.

paux bénéficiaires avec des subventions s'élevant respectivement à £ 305.000, soit 7.580.000 francs et £ 218.000 ou 5.460.000 francs, non comprise pour cette dernière la valeur du subside qu'elle a reçu du Gouvernement sous forme d'avance à intérêt réduit.

Quant aux subventions allemandes, elles figuraient au dernier budget normal pour une somme de 9.890.000 francs, auxquels il y a lieu d'ajouter 3.400.000 m., soit 4.230 000 fr. pour le prix du transport des dépêches sur les lignes non subventionnées telles que celles de New-York. Le Nord-deutscher Lloyd figurait en tête de liste pour 6.090.000 m., soit 7.518.000 francs.

Tous les autres pays qui ont des intérêts maritimes ou coloniaux subventionnent aussi en même temps qu'ils contrôlent certains grands services d'intérêt général : l'Autriche paye 15.274.000 fr. dont 10.225.000 à la Compagnie du Lloyd, la Hongrie 17.632.000, l'Italie 18.000.000 ; citons encore la Hollande, la Norvège, la Suède, l'Espagne, le Japon enfin, qui paye déjà plus de 26.000.000 représentant de 10 à 30 0/0 des capitaux engagés dans les services qu'il subventionne.

3^e Durée des conventions.

La question de savoir pour quel laps de temps il convient de conclure ces sortes de contrats met l'Etat et les Compagnies en présence de deux ordres de considérations différents :

D'une part, en raison du caractère aléatoire de l'entreprise, des progrès techniques et des transformations économiques qui peuvent affecter l'exploitation en cours de contrat, l'intérêt commun des deux parties est de se lier pour une courte durée.

Mais, d'autre part, on conçoit que la Compagnie contractante envisage le cas où son marché ne serait pas renou-

velé ; il faut qu'elle ait le temps d'amortir dans une large mesure, pendant la durée du contrat, le matériel que ce contrat l'oblige à construire. Or si, tant pour assurer la rénovation constante de la flotte que pour éviter aux chantiers et à l'armement les difficultés financières et matérielles que peut présenter la construction ou le renouvellement d'une flotte importante dans un temps relativement court, le contrat prévoit l'échelonnement des constructions sur une certaine période, il sera nécessairement plus long que s'il impose la construction immédiate et simultanée de tous les paquebots. De même, les clauses de participation financière ne pourront jouer pleinement en faveur de l'Etat que si les marchés ont une longue durée : des causes diverses, telles que les charges financières particulièrement lourdes que les Compagnies doivent généralement supporter au début d'une nouvelle convention, l'insuffisance des recettes initiales, s'il s'agit d'une Compagnie nouvelle ou d'un service nouveau, reculeront en effet le moment où la situation de l'entreprise permettra à l'Etat de participer aux bénéfices ou de diminuer le montant de sa subvention.

En fait les conventions anglaises qui toutes prévoient une subvention à forfait, sont généralement de courte durée : les derniers contrats avec la Royal Mail et la Peninsular and Oriental Co. ont été conclus respectivement pour cinq et sept ans. Encore convient-il de remarquer que la P. and. O. n'a pas accepté sans difficultés cette courte période qu'elle jugeait insuffisante pour la réalisation du programme de constructions qui lui était imposé (1).

Les contrats allemands, au contraire, comportant des

(1) Bien que basé lui aussi sur une subvention forfaitaire, le contrat Cunard a été conclu pour 20 ans parce qu'un gros effort était demandé à la Compagnie et que cette longue période correspondait à la période de remboursement du prêt consenti par le Gouvernement britannique pour la construction des paquebots.

clauses de participation de l'Etat aux bénéfices ou de révision de la subvention, sont plus longs ; c'est ainsi que le dernier contrat du Norddeutscher Lloyd, venu à expiration au cours de la guerre, avait été conclu pour quinze ans.

4° De la juridiction compétente.

Les litiges que soulèvent les conventions peuvent être plus ou moins nombreux suivant la rigueur plus ou moins grande des charges et des clauses pénales qui pèsent sur les Compagnies, et suivant le mécanisme financier qui est adopté, le système forfaitaire étant évidemment d'une application beaucoup plus simple que les systèmes de participation financière de l'Etat.

De toutes façons, dans l'intérêt du bon fonctionnement de services qui touchent de près aux intérêts nationaux, il importe que les contestations soient tranchées avec toute la compétence et toute la diligence possibles.

Convient-il d'attribuer une compétence générale aux juridictions auxquelles ressortissent les autres marchés de l'Etat ? En faveur de cette solution, on peut invoquer les garanties de compétence juridique et d'impartialité qu'offrent généralement les juridictions constituées.

Ou bien faut-il faire de l'arbitrage — comme en Angleterre dans le contrat Cunard — le mode général de règlement de toutes les contestations ? Ce système a pour lui des avantages de célérité et de compétence technique, particulièrement appréciables quand il s'agit d'une exploitation qui s'accommode moins que toute autre des longs délais de la procédure contentieuse normale et qui soulève des questions que ne connaissent bien que les spécialistes.

Entre ces deux solutions extrêmes, il y a place pour un régime mixte : tout en attribuant compétence, en principe, à la juridiction administrative, les conventions peuvent

prévoir le recours à l'arbitrage dans des cas nettement déterminés, pour des questions essentiellement techniques ou économiques qu'une juridiction de droit commun ne pourrait résoudre qu'en se bornant à homologuer les avis des experts : c'est ainsi que dans le contrat anglais de la Peninsular and Oriental Co., les indemnités ou compensations à allouer à la Compagnie en cas de suppression d'une ligne ou de son remplacement par une autre ligne, que dans le contrat allemand de l'Ost Afrika linie la diminution de subvention de la Compagnie en cas de bénéfices importants sont, à défaut d'accord entre les parties, déterminées par des arbitres alors que les tribunaux administratifs connaissent, sauf exception formellement indiquée, de toutes les contestations.

5° Forme du marché.

Sous le bénéfice des considérations précédentes, toutes relatives aux questions de fond, il convient d'envisager la forme à donner au marché. C'est la question du traité de gré à gré ou de l'adjudication publique qui se pose.

D'une manière générale, le système de l'adjudication publique est encore considéré, dans certains pays, comme le « palladium des deniers publics et des budgets » (1) : il a, dit-on, le triple avantage de consacrer automatiquement pour un service déterminé, le meilleur des prix offerts, de mettre les fonctionnaires à l'abri de tout soupçon de partialité, de placer tous les concurrents sur un pied de parfaite égalité.

Mais ces arguments théoriques se heurtent dans la pratique à de sérieuses objections et les avantages de l'adjudication sur le traité de gré à gré sont bien souvent illusoire,

(1) Le ministre des Finances ; séance du 30 juin 1909, Chambre des députés.

spécialement en ce qui concerne les services de navigation : Ces objections sont tirées les unes de considérations communes à tous les marchés, les autres de circonstances propres à l'industrie des transports maritimes.

Le soumissionnaire est obligé d'accepter en bloc, sans discussion possible, l'ensemble des conditions que l'Administration prétend lui imposer ; or, parmi ces conditions, il peut s'en trouver qui, bien que gênantes pour lui et sans grande utilité pour personne, subsistent cependant dans le cahier des charges par pure routine ou par incurie administrative ; elles se traduiront fatalement par une majoration du prix de soumission, puisqu'il s'agit par hypothèse d'une industrie où la lutte est très serrée entre exploitations rivales et où toute entrave inutilement apportée à la libre marche de l'affaire a fatalement sa répercussion sur les recettes. Dans le même ordre d'idées, on peut dire que l'adjudication tend à établir l'uniformité des modalités du marché, quels que soient les caractères des services à exploiter, alors qu'il faudrait au contraire des cahiers des charges adaptés à la situation particulière de chaque ligne et de chaque Compagnie. Avec le traité de gré à gré, au contraire, des pourparlers sont possibles entre l'Administration et la Compagnie qui peut demander que des modifications, appropriées à ses besoins, soient apportées aux clauses du projet de contrat. On peut remarquer aussi que les avantages théoriques de l'appel à la concurrence diminuent à mesure que la concentration croissante de l'industrie et que les étroites relations que les maisons d'une même branche industrielle entretiennent entre elles, au moyen de leurs associations professionnelles, rendent plus faciles entre les prétendus concurrents des ententes préalables qui faussent les prix de soumission, approuvés trop souvent sans contrôle par des administrations qui ne possèdent pas les moyens ou négligent de calculer les prix de revient. De

telles ententes ne sont-elles pas particulièrement à craindre entre sociétés de navigation, relativement peu nombreuses liées les unes aux autres, en tous pays, par des liens corporatifs ou mieux encore par des « trusts » ou des « amalgamations » ? D'ailleurs l'adjudication ne peut avoir un effet utile que si elle est susceptible de réunir plusieurs soumissionnaires ; dans le cas contraire, mieux vaut renouveler tout de suite le traité de gré à gré avec la Compagnie sortante sans recourir à une adjudication préalable, parce que cette Compagnie serait par trop tentée de profiter de son monopole de fait, que l'échec de l'adjudication rendrait manifeste, pour élever ses prétentions. Or, il est difficile de trouver des concurrents pour l'exploitation de tels services en raison des capitaux, du personnel expérimenté, des paquebots qu'ils nécessitent, et par conséquent des sérieuses garanties que l'Etat doit exiger des soumissionnaires, la mauvaise exécution ou l'interruption du service étant susceptible de porter préjudice au prestige et aux intérêts du pavillon. Il semble donc que l'adjudication, dans les cas où elle serait jugée possible, ne pourrait être que restreinte.

Ceci posé, on constate que pour le mode de concession comme pour les autres questions qui se posent à l'occasion de l'élaboration de ces marchés, la meilleure solution à adopter dépend de la situation économique de chaque pays et des conditions d'exploitation de chaque ligne mais que cependant l'opportunité de cette distinction devient actuellement discutable :

Le système de l'adjudication semble devoir être rejeté, d'une manière générale et absolue, dans les pays qui ne possèdent pas une industrie maritime assez développée et des Compagnies de navigation assez nombreuses pour que l'Administration puisse obtenir une concurrence sérieuse. L'Italie nous offre à cet égard un exemple typique : en 1909

le gouvernement italien voulut renouveler par adjudication publique l'ensemble des marchés relatifs aux services maritimes d'intérêt général ; la mise à prix était de 12 millions de liras, somme correspondant sensiblement au montant total des subventions précédemment allouées ; par deux fois l'adjudication échoua ; finalement, comme le temps pressait, des traités de gré à gré furent à nouveau conclus avec les Compagnies sortantes, mais au prix total de 18 millions de liras, soit avec une majoration de 50 0/0 sur les anciens prix.

D'autre part, l'expérience a prouvé que dans de grands pays maritimes comme l'Angleterre, les services de vitesse intermédiaire et de luxe moyen pouvaient utilement faire l'objet, sinon d'une adjudication proprement dite, du moins d'un appel public à la concurrence, parce que de nombreuses compagnies possédaient des paquebots appropriés à ce genre d'exploitation et qu'il y avait entre elles une compétition suffisante ; c'est ainsi que la Royal Mail Co., qui exploite les services subventionnés des Antilles et de l'Amérique Centrale, a dû plusieurs fois consentir à une réduction de subvention, en raison des offres des Sociétés rivales (1).

Mais en Angleterre comme ailleurs, pour les grands services de vitesse, le traité de gré à gré est seul possible parce que seule la Compagnie exploitante possède les paquebots spéciaux que nécessite ce genre d'entreprise et qu'une société concurrente ne pourrait s'engager à prendre la suite de l'exploitation que si le nouveau marché était conclu assez longtemps avant l'expiration du contrat en cours pour qu'elle ait le temps de faire construire les unités

(1) Au renouvellement de son contrat en 1874, la compagnie dut même accepter le chiffre de £ 84.750, soit moins de la moitié de la subvention primitive.

nécessaires ; or la durée de construction de ces palais flottants est relativement longue et il peut y avoir de sérieux inconvénients à renouveler un pareil marché plusieurs années avant son terme. Aussi est-ce par traité de gré à gré (Agreement) que la Cunard Co., est liée au gouvernement britannique pour son service de New-York.

Encore convient-il de remarquer que cette distinction entre les services de moyenne importance et les grandes lignes, en ce qui concerne la forme à donner au marché, perd chaque jour un peu de sa valeur parce qu'avec les progrès du confort, les paquebots de toutes les catégories tendent à se spécialiser suivant les goûts de la clientèle et suivant le climat des parages qu'ils doivent desservir : quand, en 1907, le gouvernement britannique a fait appel à la concurrence pour les services des Indes et de l'Extrême-Orient, la Peninsular and Oriental Co., (P. and O.) s'est seule présentée ; de son côté, l'Allemagne a renouvelé de gré à gré ses marchés avec le Norddeutscher Lloyd et l'Ost-Afrika, qui avaient tout d'abord été adjugés.

Bref, ces marchés ne sont plus renouvelés par adjudication mais par conventions proprement dites, soit d'emblée avec la compagnie sortante, soit après appel à la concurrence et le traité de gré à gré affirme de plus en plus sa supériorité sur l'appel à la concurrence. A moins de raisons graves, l'intérêt du pavillon est que la Compagnie exploitante, forte de sa clientèle et de son expérience, obtienne le renouvellement de son contrat.

Telles sont les principales idées et les questions essentielles que soulève le problème de l'élaboration des conventions, envisagé dans son acception la plus large ; telles sont aussi les principales solutions adoptées par les nations étrangères.

On peut remarquer que ces solutions s'inspirent partout

des intérêts supérieurs du pavillon et des intérêts du Trésor, qu'elles varient avec les besoins particuliers de chacun des services envisagés ; mais qu'aussi, dans leur ensemble, les modalités des conventions révèlent, suivant les pays, deux conceptions différentes des moyens propres à sauvegarder le mieux possible les intérêts publics nationaux :

L'une libérale, c'est la conception anglaise ;

L'autre plus administrative, plus « interventionniste », tendant à considérer les lignes contractuelles comme des services publics ; c'est la conception allemande.

C'est à ce dernier système que se rattachent aujourd'hui les conventions françaises.

DEUXIÈME PARTIE

DE L'EXPLOITATION DES SERVICES MARITIMES D'INTÉRÊT GÉNÉRAL EN FRANCE

CHAPITRE PREMIER

IMPORTANCE DES SERVICES MARITIMES FRANÇAIS AU POINT DE VUE NATIONAL

La France possède dans les pays d'outre-mer d'importants intérêts économiques, politiques et moraux.

Le mouvement de ses importations par mer, qui atteignait en 1913 un chiffre total de 40 millions de tonnes et de 13 milliards de francs, représentait respectivement les 54 0/0 et les 65 0/0 de l'ensemble de son commerce extérieur (1) ; plus de 20 milliards d'argent français assurent la prospérité de nombreuses entreprises dans des régions où notre pays compte des amitiés précieuses, où notre langue et notre culture sont largement répandus ; enfin, avec les 50 millions de sujets et de protégés qui peuplent ses possessions et protectorats, la France est la seconde puissance coloniale.

Pour défendre ses intérêts contre les entreprises des

(1) L'ensemble de notre commerce extérieur en 1913 représentait 74.800 000 tonnes et 20 milliards de francs.

nations rivales, des lignes de paquebots réguliers et rapides, faisant honneur à son pavillon, lui sont indispensables.

CHAPITRE II

CONDITIONS COMMERCIALES DE L'EXPLOITATION

D'autre part, les conditions commerciales d'exploitation des services de paquebots sont plus défavorables en France que dans les principaux pays voisins, tant en raison du prix de la construction, du coût du charbon, des charges relatives au personnel et des frais généraux d'entretien que de l'insuffisance des recettes.

1° La *construction* est plus chère en France qu'en Angleterre ou en Allemagne parce que nos chantiers ne se trouvent pas à proximité de centres métallurgiques et miniers, que les transports par chemin de fer sont relativement coûteux et les voies navigables peu nombreuses, pour cette raison aussi qu'il faut faire venir de l'extérieur beaucoup de tôles et d'acier dont l'entrée est grevée d'importants droits de douane, parce qu'enfin le rendement de nos ouvriers n'est pas tout à fait égal à celui des ouvriers de pays concurrents (1). Mais comme la loi du 19 avril 1906 a alloué aux constructeurs des primes importantes (2), qui

(1) Dans la séance de la Chambre des députés du 15 déc. 1905, M. Thierry citait l'exemple d'ouvriers anglais plaçant 1.500 rivets dans le temps où des ouvriers français, placés dans les mêmes conditions en posaient 1.200.

(2) Ces primes, dont la prorogation a été demandée par le Gouvernement, ont été fixées aux taux initial de 145 francs par tonne de jauge et de 27 fr. 50 par 100 kilos de machine avec décroissance

s'appliquent aux paquebots comme aux autres catégories de navires, cette cause d'infériorité peut être considérée comme compensée dans une large mesure par l'intervention du législateur.

Il n'en est pas de même pour les autres frais d'exploitation.

2° *Le prix du combustible* est sensiblement plus élevé dans nos ports que dans les ports anglais et allemands, parce que notre pays, moins riche en houille, doit importer la plus grande partie du charbon qui lui est nécessaire ; il est plus cher aussi dans nos ports coloniaux que dans les escales britanniques, l'ensemble des charges qui pèsent sur nos navires charbonniers ne leur permettant pas de se contenter des frets qui suffisent aux ravitailleurs des dépôts anglais.

3° *Les charges relatives au personnel* sont aussi plus lourdes. Tout d'abord la marine marchande française est l'une de celles dont les effectifs sont les plus élevés.

Dans son ouvrage *L'Industrie des transports maritimes*, écrit en 1903, M. Verneaux, comparant un paquebot anglais de 17.000 tonnes et un paquebot français de 12.000 tonnes constatait que le premier avait 50 hommes de pont et le second 51 ; de même, l'effectif mécanicien par fraction de 1.000 chevaux de la puissance totale ressortait à 6,35 sur le paquebot anglais, à 10,52 sur le paquebot français, mais il convient toutefois de remarquer que le paquebot anglais pris comme exemple était un peu plus puissant que le navire français et que le personnel des machines ne croît pas tout à fait en proportion de la puissance. On peut remarquer aussi que les Compagnies françaises ont dû, pour exploiter les divers paquebots (1) qu'elles ont achetés aux

annuelle jusqu'à la dixième année incluse, pour se fixer aux taux actuels de 100 francs et de 20 francs.

(1) *L'Aquitaine*, acheté en 1900 par la Compagnie Générale Tran-

Compagnies allemandes, augmenter l'effectif du personnel chauffeur prévu pour l'équipage allemand.

Les salaires ne sont généralement pas plus élevés en France et parfois même inférieurs à ceux payés par les Compagnies anglaises, et cependant, en raison des effectifs plus importants, les frais de personnel, pour des navires similaires, sont plus lourds chez nous. Dans la séance de la Chambre des députés du 15 décembre 1903, M. Joseph Thierry, comparant les frais de salaires et de nourriture pour deux paquebots de même tonnage effectuant des parcours analogues, l'un anglais *l'Arcadia*, l'autre français *l'Armand Béhic*, établissait que le *Béhic* coûtait par an 34.800 francs de plus que *l'Arcadia* (1).

L'écart, déjà sensible à cette époque, entre nos Compagnies et les entreprises anglaises et allemandes, s'est encore accentué depuis l'entrée en vigueur de la loi du 17 avril 1907 sur la réglementation du travail à bord des navires de commerce, qui a eu pour effet d'entraîner une augmentation de personnel de 10 0/0 en moyenne.

Il convient d'ajouter qu'en vertu de l'acte de navigation de 1793 et du décret du 18 janvier 1857, les officiers et les trois quarts de l'équipage des navires français doivent être de nationalité française, cette exigence de la loi française, qui oblige nos Compagnies à désarmer leurs navires dès qu'éclate une grève (2), n'a pas de similaire dans les législa-

satlantique pour le service de New-York ; le *Burdigala* et divers autres unités acquises en 1912 par Compagnie Sud-Atlantique.

(1) Salaires : Frs. 17.450 par mois sur *l'Arcadia*, 18.200 sur le *Béhic*.
Nourriture : Frs. 12.448 — 13.620 —

(2) En dépit de la loi du 24 juillet 1909 qui prescrit qu'en cas de grève maritime, l'objet du différend doit être soumis sans délai au conseil permanent d'arbitrage, les Compagnies se sont vues dans l'obligation de désarmer leurs navires lors des grèves de Marseille et du Havre (juin-juillet 1912).

tions anglaise et allemande ou, plus exactement, elle est imposée par les contrats anglais aux paquebots subventionnés mais pour les hommes du pont seulement, c'est-à-dire pour une minorité, et cesse d'être applicable en temps de grève. Enfin, les règlements français ne permettent d'embarquer, sur les lignes chaudes, qu'un très petit nombre de chauffeurs indigènes (1), alors que les entreprises anglaises en employaient en 1911 plus de 45.000.

D'autres charges, relatives aux rapatriements, aux accidents, aux salaires de maladie, ainsi que divers prélèvements en faveur de la Caisse des invalides pèsent sur l'armement français mais il n'y a pas lieu d'en faire état ici, bien qu'ils aient beaucoup augmenté au cours des dernières années, parce qu'on trouve des dispositions sinon pareilles du moins analogues dans les lois allemandes et anglaises (2).

4° En raison de l'éparpillement de notre activité maritime sur un trop grand nombre de ports, les frais généraux d'entretien des navires sont plus élevés en France qu'à l'étranger, tant en ce qui concerne les réparations et fournitures diverses que pour les droits de navigation et de pilotage et les autres taxes maritimes.

Bien qu'elles soient communes à tous les éléments de

(1) L'*Arcadia* et le *Béhic*, cités plus haut, employaient respectivement 158 et 89 lascars (chauffeurs asiatiques).

(2) Lois françaises du 29 décembre 1905 sur la Caisse de Prévoyance des marins français contre les risques et accidents de leur profession ; du 14 juillet 1908 sur la Caisse des Invalides ; sentence arbitrale du 26 juin 1909 relative au repos hebdomadaire.

Lois allemandes générales du 13 juillet 1889 sur la vieillesse et sur l'assurance-invalidité, de 1903 sur l'assurance-maladie ; loi spéciale de juillet 1887 modifiée le 30 juin 1900 sur l'assurance des gens de mer contre les accidents.

En Angleterre, les gens de mer bénéficient depuis 1913 du National Insurance Act.

notre marine marchande, ces diverses charges affectent plus spécialement les services réguliers et rapides, puisque les dépenses de combustible, de personnel et d'entretien sont beaucoup plus élevées, à égalité de tonnage, sur les paquebots que sur les cargos.

Sous le rapport des recettes, la situation commerciale de nos services maritimes n'est pas meilleure.

On sait que la France, dont la production industrielle est inférieure à celle des puissances voisines, est moins riche en fret de sortie et aussi qu'une grande partie de nos articles d'exportation, au lieu d'être dirigés sur nos ports, sont acheminés vers les ports étrangers, soit pour des raisons pécuniaires, parce que le prix de la tonne kilométrique est plus élevé chez nous que chez nos voisins et que nos tarifs, malgré l'homologation obligatoire de l'Etat, ne sont pas toujours établis dans un sens favorable aux intérêts de notre marine marchande, soit pour des raisons de célérité, parce que nos voies ferrées et fluviales sont, sur certains points, tout à fait insuffisantes et que leur distribution n'est pas conçue, comme en Allemagne ou en Belgique, de manière à faciliter l'adduction vers nos ports des marchandises à exporter : (Anvers avait pu ainsi accaparer une partie du trafic de nos régions du Nord, au détriment de Dunkerque et du Havre) ; or, l'insuffisance du trafic de nos ports est de nature à affecter le paquebot qui doit partir à date fixe plus que le cargo-boat dont l'itinéraire plus souple lui permet d'attendre pendant quelques jours un complément de chargement.

Si notre pavillon transporte relativement peu de marchandises, il ne transporte aussi qu'un nombre relativement faible de passagers ; c'est que notre population, moins dense que celle des pays voisins, émigre peu et que nos colonies françaises à l'étranger sont par suite peu nombreuses. Il est vrai que de nombreux étrangers viennent séjourner en France mais chacun a une préférence bien naturelle pour

sa ligne nationale ; aux Etats-Unis, par exemple, où l'on comptait seulement, avant la guerre, 280.000 Français ou Américains d'origine française en face de 80 millions d'Anglo-Américains et de 8 millions de Germano-Américains, les firms françaises se trouvaient, comme on l'a dit, en état d'« infériorité préventive » (1). Les passagers, en effet, arrivent en France et en repartent aussi aisément par les lignes étrangères que par les nôtres, tandis que la réciproque n'est généralement pas vrai ; on a remarqué (2) à ce propos que la situation géographique de la France, assise sur quatre mers, au centre maritime de l'Europe, qui lui était éminemment favorable alors que la concurrence étrangère existait à peine, s'est aujourd'hui retournée contre elle parce que les nombreux paquebots qui partent de ports placés plus en arrière par rapport aux pays d'outre-mer ou qui y retournent, font escale dans ceux de nos ports qui sont placés sur leur route pour y compléter ou y déverser leur chargement et surtout leurs passagers ; c'est ainsi qu'en 1913, la part du pavillon français dans le mouvement général du commerce de nos ports n'était que de 240/0 et que le nombre des passagers embarqués ou débarqués de paquebots étrangers principalement anglais, allemands et hollandais, à Boulogne, Cherbourg, la Pallice et Marseille dépassait le

(1) M. de Monzie sous-secrétaire d'Etat, à la tribune de la Chambre le 25 juillet 1913. « La meilleure preuve en est dans le commentaire qui est donné à chacun des accidents maritimes qui peuvent se produire. Après 15 ans, la Compagnie Générale Transatlantique se voit encore reprocher la catastrophe de la *Bourgogne* alors que toute les juridictions américaines ont reconnu qu'il n'y avait là qu'un triste cas fortuit, alors que la W. S. L. ne pu faire oublier en moins d'un an la catastrophe du *Titanic* qui, celle-là, était due à des fautes graves et dûment établies. Je note cette différence pour établir qu'une prévention traditionnelle a jusqu'ici paralysé et frappé de partielle impuissance nos entreprises de navigation ».

(2) Ambroise Colin, *La navigation commerciale au XIX^e siècle*.

chiffre de 100.000 dont 59.370 pour le seul port de Cherbourg.

C'est grâce à la concurrence qu'ils viennent nous faire ainsi dans nos propres ports que nos rivaux peuvent faire le plein de leurs paquebots géants, dont l'exploitation est, nous le savons, moins onéreuse, à égalité de vitesse, que celle de paquebots de moindre tonnage.

D'ailleurs, même si nos paquebots pouvaient pratiquer sur une aussi vaste échelle que leurs concurrents la navigation d'escale, leur tonnage serait quand même limité par l'insuffisance de nos ports, car si la France s'est imposée, de 1874 à 1895, une dépense de 1 milliard 300 millions pour les travaux maritimes, elle a malheureusement éparpillé son effort sur plus de 70 ports au lieu de le concentrer sur les plus importants d'entre eux, de sorte que malgré les nouveaux travaux qui sont entrepris depuis quelques années, Marseille souffre de l'encombrement de ses quais et le Havre des dimensions trop exigües de ses bassins (1).

Ainsi tout concourt : l'insuffisance des frets de sortie et des passagers français, la concurrence des lignes étrangères qui viennent dans nos rades cueillir les passagers, l'infériorité de nos ports au double point de vue des dimensions et de l'outillage, à rendre impossible en France l'exploitation de paquebots de très fort tonnage sur les lignes où nos rivaux en possèdent et de nous obliger, spécialement en raison de l'insuffisance de nos ports, à mettre en service sur des lignes de vitesse et de luxe des unités d'un rendement dérisoire : pour doter le transatlantique *France* d'une vitesse et d'un confort qui lui permettent de représenter digne-

(1) D'importants travaux sont toutefois en cours à Marseille et un programme d'extension du port du Havre est actuellement soumis aux délibérations des Chambres.

ment notre pavillon sur la grande ligne des Etats-Unis, il a fallu, bien qu'on lui ait donné le plus fort déplacement compatible avec les dimensions du port du Havre — 28.000 tonnes contre les 65.000 du *Vaterland* ! — abaisser le poids utile à 2,8 0/0 du déplacement alors que sur les paquebots étrangers du type le plus onéreux *Mauritania* et *Lusitania*, le chiffre correspondant est de 3,3 0/0 et qu'il atteint d'autre part 37 0/0 sur la *K. A. Victoria* ; il a fallu aussi élever la consommation de charbon à 2 t. 20 par tête de passager (1) contre 1 t. 40 sur le *Vaterland*, de même vitesse ! — Et, bien que particulièrement onéreux, le paquebot *France* ne constitue pas cependant une exception au milieu des autres transatlantiques français : sur la *Provence* (2) la consommation du charbon s'élevait à 2 t. 25 et est encore de 2 t. 05 sur les types précédents *Lorraine* et *Savoie*.

Sans doute, ces dernières considérations s'appliquent plus spécialement aux paquebots de New-York ; sur les autres lignes, les chiffres du tonnage et du rendement de nos navires sont plus voisins, comme nous le verrons, de ceux des services concurrents ; mais toutes les autres causes d'infériorité de notre pavillon, tenant à l'importance des

(1) La Compagnie Générale Transatlantique, non plus que ses concurrents, ne publie séparément les résultats d'exploitation de chacune de ses lignes ni *a fortiori* ceux de chaque paquebot. Toutefois nous croyons savoir que le coût d'une traversée Havre-New-York-Havre du paquebot *France*, avant la guerre, s'élevait amortissement compris, à 700.000 francs environ et que pendant la première année d'exploitation (1912-1913), certaines traversées ont à peu près couvert les frais, alors que d'autres ont laissé plus de 200.000 francs de perte ; le déficit ne pourra que croître à mesure que le navire, en se démodant, perdra sa clientèle de luxe alors que les dépenses resteront à peu près constantes. — Le prochain paquebot *le Paris*, sera d'un rendement un peu moins onéreux.

(2) Coulé en 1916.

charges, et à la moindre importance des bénéfices, se retrouvent, sans exception, sur tous nos services de paquebots.

Ainsi, tandis que des services maritimes français, réguliers et rapides, nous sont indispensables, les conditions de l'exploitation sont chez nous particulièrement défavorables.

Moins encore que dans les pays voisins, une entreprise privée, abandonnée à elle-même, ne peut exploiter de tels services, avec ses seules ressources, dans les conditions que réclame l'intérêt public.

On conçoit donc que l'Etat soit intervenu, soit en assurant lui-même l'exploitation, soit en traitant avec des entreprises privées pour leur donner son appui et leur imposer son contrôle.

CHAPITRE III

DES DIFFÉRENTS MODES SUCCESSIFS DE L'EXPLOITATION

Le problème de l'exploitation des premiers services réguliers à vapeur s'est posé en France dans les mêmes termes que dans les pays étrangers. Il s'agissait bien moins, à cette époque, de défendre contre la concurrence étrangère les intérêts économiques de notre pavillon, alors protégé par l'acte de navigation de 1793 et par des surtaxes de pavillon et d'entrepôt, que de satisfaire aux besoins de l'Etat en assurant les relations postales et les transports de la guerre et de la marine ; le trafic commercial, encore peu développé, ne pouvait constituer qu'un appoint pour l'ex-

ploitation et, de même qu'à l'étranger, les armateurs ne se souciaient pas d'assumer les aléas que la navigation à vapeur comportait à ses débuts.

Aussi, après avoir passé en 1827, puis en 1829, de petites conventions à court terme pour l'exploitation d'un service sur l'Amérique Centrale qui fonctionna très imparfaitement, l'Etat s'engagea dans l'exploitation directe, à l'imitation de l'Angleterre. Un service d'Etat, créé sur l'Algérie dès le début de la conquête pour les besoins du corps expéditionnaire, admit à partir de 1834 les passagers civils : à la même époque, la France et l'Angleterre s'entendaient pour créer entre Calais et Douvres, un service régulier fonctionnant six fois par semaine. Puis une loi du 3 juillet 1835 vint accorder au Gouvernement les crédits nécessaires pour la construction et l'exploitation de dix paquebots destinés à assurer les relations de la France avec les Echelles du Levant et de l'Égypte ; ces paquebots arboraient la flamme de guerre, étaient commandés par des officiers de la marine militaire et ne prenaient que des passagers et les dépêches, à l'exclusion de toute marchandise ; en dehors des résultats politiques qu'on attendait de leur présence dans les ports d'Orient, on espérait qu'ils contribueraient à la sécurité de la Méditerranée, encore infestée de pirates, à l'instruction nautique des officiers, enfin à la puissance de notre Flotte, en raison des emménagements spéciaux qu'ils avaient reçus pour leur permettre de devenir éventuellement les auxiliaires des bâtiments de combat.

En fait, ces services, dirigés avec un médiocre souci de l'économie furent, comme les services étrangers similaires, très onéreux pour le Trésor : alors que l'exposé des motifs qui précédait le projet de loi de 1835, escomptait un bénéfice net annuel de 450.000 francs, chaque exercice se solda invariablement par un déficit qui dépassa parfois 3 millions ; dans l'espoir d'obtenir un résultat meilleur, l'Admi-

nistration entreprit de transporter des marchandises précieuses mais elle fit alors, sans grand profit pour elle-même, une fâcheuse concurrence à la navigation commerciale. En 1849, après quatorze années d'exploitation, le déficit total atteignait 37.237.894 francs et comme aucune somme n'avait été affectée aux amortissements, il fallait encore prévoir une dépense d'une quinzaine de millions pour le renouvellement du matériel qui allait être hors d'usage.

La nécessité d'abandonner un système que l'expérience condamnait s'imposait peu à peu aux esprits les plus réfractaires. En dix ans, le mouvement des affaires avec les régions desservies avait plus que doublé et la navigation à vapeur, déjà en progrès, présentait moins d'aléa qu'en 1835 ; on estimait donc que l'entreprise, pourvu qu'elle fût assurée, dans une certaine mesure, du concours du Trésor, était de nature à tenter l'industrie privée et que l'Etat, de son côté, en traitant avec une Société présentant de sérieuses garanties, retrouverait, à moindres frais, les avantages qu'il recherchait par l'exploitation directe. Le Gouvernement britannique avait déjà remis, depuis plusieurs années, ses services de la Méditerranée à une Compagnie. Une commission instituée en 1850 au ministère des Finances, pour examiner la situation de nos services maritimes, conclut à l'abandon de l'exploitation en régie et, le 28 février 1851, l'Etat passait avec la Compagnie des Messageries Nationales la première de nos grandes conventions maritimes. Dès lors, c'était par des Compagnies liées à l'Etat par des marchés qu'allait être créé et exploité tout le réseau de nos services d'intérêt général.

Avant d'aborder le régime même des conventions, il convient donc d'indiquer :

1° Comment s'est constitué le réseau d'intérêt général à

mesure que se manifestaient les besoins politiques et économiques du pays.

2° Quelles sont les Compagnies qui assurent ces services.

3° Quelle est l'Administration d'Etat chargée de traiter avec elles.

1° *Constitution de notre réseau maritime d'intérêt général.*

Si l'on considère aujourd'hui sur la carte les lignes qui font l'objet des conventions entre les Compagnies de navigation et l'Etat, on les distingue en trois groupes principaux.

a) les lignes d'Orient.

b) les lignes de l'Atlantique.

c) les lignes de la Corse et de l'Afrique du Nord.

a) *Réseau d'Orient.*

C'est le réseau de la Méditerranée Orientale, celui-là même qui depuis 1835 était desservi par des paquebots d'Etat, qui a fait l'objet de la première grande convention, celle du 28 février 1851 : l'influence politique et les importants intérêts économiques que nous possédions dès cette époque dans les Echelles du Levant justifiaient cette sollicitude particulière du Gouvernement. Le service comprenait au début trois lignes principales : Marseille à Malte, Marseille à Constantinople, Marseille à Alexandrie, et une ligne annexe qui partait de Constantinople pour aboutir à Alexandrie en desservant la Syrie. Remanié plusieurs fois, notamment à l'occasion de la guerre de Crimée, pendant laquelle il rendit de très grands services, ce réseau, qui a pour tête de ligne Marseille, comprend aujourd'hui trois voyages toutes les deux semaines, l'un sur Naples, la Pirée, Smyrne, Constantinople, Smyrne, Brynouth, Chypre, l'autre sur Alexandrie, Port Saïd,

Jaffa et Beyrouth, la troisième sur Alexandrie, Port Saïd et Beyrouth.

Dès la prise de possession de la Cochinchine, à la suite de l'expédition de Chine de 1860, le Gouvernement se préoccupa d'assurer des communications régulières et suffisamment rapides avec notre nouvelle colonie et de sauvegarder nos intérêts en Extrême-Orient. Notre commerce avec l'Indo-Chine et la Chine représentait à cette époque un mouvement de plus de 500 millions ; « un « pareil trafic, ajouté à la circulation des voyageurs, de « capitaux, de correspondance qui doivent s'y rattacher, « promettait une base solide à une grande entreprise de « transport et donnait à sa création une sérieuse raison « d'être (1) ». Il s'agissait de relier Suez aux ports de l'Hindoustan, de la Cochinchine et de la Chine avec embranchements sur Calcutta, Batavia et Yokohama. La nouvelle ligne devait être le prolongement normal de celle de la Méditerranée avec laquelle elle correspondait par la voie terrestre Alexandrie-Suez et le percement prochain de l'isthme allait lui permettre de reporter son point de départ à Marseille, déjà tête de ligne du réseau méditerranéen ; l'Etat traita donc avec la Compagnie des Messageries impériales qui assurait le service du premier réseau.

Aujourd'hui les services à exécuter dans cette direction sont encore entre les mains de la même Compagnie, et comprennent : 1° un voyage toutes les deux semaines entre Marseille, Port-Saïd, Colombo, Singapore, Saïgon, Hang-Kang, Shanghai, Kobé et Yokohama ; 2° un voyage toutes les quatre semaines sur Saïgon, Tourane, Haïphong ; 3° un voyage toutes les quatre semaines entre Colombo, Pondichéry et Calcutta, indispensable à notre colonie de l'Inde.

(1) *Moniteur Officiel*, 1861, Exposé des motifs, Annexe A. n° 113.

En 1882 une autre grande ligne est créée par les Messageries, celle de la Nouvelle Calédonie par Mahé de Seychelles, la Réunion. Maurice et le sud de l'Australie. C'était un service de vitesse destiné à concurrencer la ligne anglaise sur Melbourne-Sydney et à desservir notre colonie du Pacifique. L'essai n'a pas été heureux ; d'une part les passagers, pour la plupart d'origine anglaise ; ont préféré leurs paquebots nationaux et le trafic australien a continué à se porter principalement du côté de l'Angleterre ; d'autre part, en raison du détour par le Sud de l'Australie et des nombreuses escales que prévoyait l'itinéraire, en raison aussi de la capacité relativement faible des paquebots, la Nouvelle Calédonie était mal desservie. Aujourd'hui la ligne passe par le Nord de l'Australie, est moins rapide mais dessert plus directement la Nouvelle Calédonie.

A partir de 1885, un service annexe se détacha de la ligne d'Australie pour desservir Madagascar et la Côte Orientale d'Afrique ; transformé deux ans plus tard en une ligne directe de Marseille à Madagascar, à la Réunion et à Maurice, d'abord mensuelle, puis bi-mensuelle, ce service comprend aujourd'hui un départ tous les quatorze jours pour Djibouti. différents ports de Madagascar, la Réunion, Maurice et alternativement Aden et Zanzibar.

Ces services d'Orient ont tous un double caractère : ils desservent à la fois nos possessions d'outre-mer ou pays de protectorat et d'importants ports étrangers qui se trouvent sur la route de nos colonies ou en prolongement. Tous servent et ont puissamment servi nos intérêts politiques et économiques ;

Nos intérêts politiques, en assurant les transports de troupes et de matériel lors de diverses guerres ou expéditions : guerre de Crimée, expédition de Madagascar, expé-

ditions de Chine, en transportant depuis lors dans les diverses parties de notre empire colonial les soldats, les fonctionnaires et les approvisionnements de l'Etat ; ils apparaissent à cet égard comme de véritables services publics exécutés à l'entreprise ;

Nos intérêts économiques, en facilitant la mise en exploitation de notre domaine colonial et l'expansion du commerce français à l'étranger ; c'est ainsi que le marché des soies qui en 1860 était presque exclusivement entre les mains des Anglais, parce que les quatre cinquièmes des soies allaient à Londres pour y être vendues et réexpédiées en grande partie sur ce continent, s'est déplacé depuis la création des services de l'Indo-Chine pour s'établir à Lyon ; de même, sous les auspices de la ligne, notre influence s'est développée en Chine et au Japon ; nos produits s'y sont répandus, dans le même temps où des banques françaises y ouvraient des succursales. Ces services paraissent plus que jamais nécessaires au moment où l'Empire Chinois — que l'on considère comme l'un des futurs champs de bataille économique, et aux confins duquel nous avons de si grands intérêts — paraît vouloir sortir de sa « léthargie millénaire » ; il convient aussi de remarquer que grâce à la création du service de Madagascar, complété bientôt par des lignes de cargo-boats, le commerce de la grande île, accaparé autrefois par les Anglais et les Allemands, est maintenant pour les trois quarts entre les mains des Français.

Mais si ces services sont utiles, les charges qui les grèvent sont par contre assez lourdes par rapport à celles que supportent les lignes rivales, en raison notamment du prix élevé du charbon dans nos ports coloniaux, du contingent limité de lascars que peuvent employer nos paquebots, du faible intérêt commercial que présentent certaines escales et points d'appui, en raison enfin de la concurrence étran-

gères qui limitée, il y a une trentaine d'années, au seul pavillon anglais, s'est fait sentir bien davantage depuis l'apparition des paquebots allemands et japonais.

Ce ne sont d'ailleurs pas des services de luxe ; le nombre relativement restreint des passagers, pour la plupart fonctionnaires ou colons de situation moyenne, ne permet pas d'affecter les paquebots à l'unique transport des voyageurs, et ne nécessite pas des vitesses exceptionnelles (1). Les services anglais sont assurés par des paquebots de 12.500 à 8.000 tonnes, à une vitesse contractuelle moyenne de 14 n. 48 entre Brindisi et Shanghai, de 15 n. 16 entre Brindisi et l'Australie, et les paquebots du Norddeutscher Lloyd ne dépassent pas 9.000 tonnes et 14 nœuds. Sur les lignes de la côte orientale d'Afrique et du Levant, les vitesses étrangères descendent même jusqu'à 13 nœuds.

Pour représenter dignement notre pavillon dans ces directions, des paquebots de luxe moyen et de vitesse intermédiaire sont donc suffisants.

b) Réseau de l'Atlantique.

Dès les premières applications de la machine à vapeur à la navigation, il parut opportun de créer un service de paquebots sur les Etats-Unis, afin de resserrer les liens que la confraternité des armes avait établis naguère entre les deux pays, et de prendre une part aussi importante que possible au développement économique de la Grande République. « S'il ne devait y avoir qu'une ligne régulière, ce serait celle-là », disait de Salvandy au Parlement en 1840. Le but à poursuivre étant essentiellement commercial, le Gouvernement ne jugea pas opportun d'assurer lui-même l'exploitation ; il se fit donc autoriser à conclure une con-

(1) Depuis quelques années, le Transsibérien permet d'ailleurs de se rendre en Chine et au Japon plus rapidement par voie ferrée que par voie de mer.

vention avec une Compagnie, mais il ne se trouva personne pour se lancer dans une entreprise qui était considérée comme trop aléatoire ; ce ne fut qu'après plus de vingt ans d'efforts infructueux que le service put enfin être organisé : le 24 avril 1861, une convention était passée à cet effet avec la Compagnie générale maritime, devenue depuis la Compagnie générale Transatlantique, et le 15 juin 1864, le premier paquebot quittait solennellement le Havre pour New-York. D'abord mensuel, le service n'a pas tardé à devenir hebdomadaire : enfin, depuis une dizaine d'années, l'importance du trafic en passagers et en marchandises a conduit à doubler la grande ligne régulière de plusieurs services commerciaux.

Par les dimensions des paquebots comme par leur vitesse et leur confort, par l'importance du trafic comme par l'âpreté de la concurrence étrangère qui oblige l'entreprise à réaliser des progrès incessants, ce service est le premier de tous et c'est aussi celui où les charges sont les plus lourdes et où les causes d'infériorité de l'exploitation française se font le plus lourdement sentir. C'est aux flottes des diverses lignes de ce réseau que nous avons emprunté nos exemples les plus typiques relativement aux conditions défavorables de l'exploitation des services rapides en général et des services français en particulier.

En même temps que le service de New-York, la Cie générale maritime s'était engagée à assurer celui des Antilles, du Mexique et de la Guyane. Le réseau de l'Atlantique Central comprend aujourd'hui des lignes de Saint-Nazaire et du Havre-Bordeaux sur la Havane et la Vera Cruz, sur Porto-Rico et Haïti, sur les Antilles françaises et la Côte Ferme et quelques services annexes dont l'un, partant de Fort de France, dessert la Guyane ; il répond au double besoin de relier la France à ses colonies et à des pays de langue et de culture française comme Haïti et Saint-

Domingue, et de donner au commerce français les moyens de profiter du développement économique de l'Amérique centrale. La principale concurrence étrangère dans ces parages est celle de la Royal Mail Co., dont les paquebots de 7.000 tonnes et de 8.000 chevaux font une vitesse de route de 15 nœuds. Ces services ont donc un caractère analogue à ceux des Messageries maritimes.

Le besoin de relier notre pays latin aux Républiques latines de l'Amérique du Sud où nous possédions des amitiés précieuses et où nous avions des positions commerciales à prendre dans de grandes villes en plein essor, conduisit le Gouvernement, dès 1837, à provoquer la création d'une ligne de Bordeaux sur Rio-de-Janeiro, Montevideo et Buenos-Ayres. Ce service qui comprend actuellement un voyage toutes les deux semaines sur ces mêmes ports, avec escales à Lisbonne et à Dakar, a eu sur nos affaires une influence des plus heureuses ; le trafic de Bordeaux avec le Brésil et l'Argentine qui n'était que de 15.500 tonnes en 1860 s'élevait vingt ans plus tard à 130.000 tonnes et le chiffre du commerce général de la France avec les mêmes régions passait, dans le même laps de temps, de 200 millions de francs à 620 millions. La prospérité de l'Amérique latine s'est considérablement développée depuis lors et aujourd'hui toutes les Puissances maritimes s'efforcent d'y étendre leur influence ; aussi la compétition des divers pavillons est-elle devenue fort vive dans cette direction : les Anglais, avec les types *Arlanza* de 14.000 tonnes et de 16 n. 5, qui font escale à Cherbourg, et avec les types *Orduna* de 15.000 tonnes qui s'arrêtent à la Pallice, les Allemands avec les *Cap Trafalgar* de 15.000 tonnes et 18 n., les Hollandais avec les *Gelria* de 14.000 tonnes, les Espagnols avec des unités de 10.000 tonnes et enfin tout récemment les Italiens avec les

magnifiques *Duilio* et *Guilio-Cesare* de 194 m. de long et d'un déplacement de 22.000 tonnes, rivalisent de luxe et de vitesse. Les lignes de l'Atlantique Sud présentent donc aujourd'hui, à un degré à peine moindre, les mêmes caractères que les grandes lignes de l'Atlantique Nord.

En somme, tous ces services, envisagés, non plus au point de vue géographique, mais au point de vue économique, peuvent être rangés en deux grandes catégories :

1° Sur les Etats-Unis, le Brésil et l'Argentine, c'est-à-dire sur les lignes à grand trafic, où la concurrence est très âpre, il faut des paquebots rapides et luxueux, et presque uniquement affectés aux passagers, les marchandises devant être transportées par des cargo-boats ou par des navires mixtes qui doubleront la grande ligne.

2° Quant aux autres services qui desservent à la fois des colonies et des pays étrangers, ils doivent être assujettis, si les besoins des services publics l'exigent, à des obligations d'itinéraire parfois gênantes mais, comme la concurrence y est moindre que sur les lignes de la première catégorie et comme le mouvement des passagers est moins important, ils peuvent employer des paquebots moins rapides et moins luxueux, aménagés de manière à prendre un chargement assez important.

c) *Services de l'Afrique du Nord et de la Corse.*

Ces lignes diffèrent par deux traits essentiels des autres services de paquebots :

1° Elles relient la France, non à des ports étrangers ou à des colonies lointaines, mais à des régions qui par leur faible éloignement, par le grand nombre des Français qui y sont établis, par leur régime administratif, constituent en quelque sorte une partie du territoire national.

2° Grâce à l'acte de navigation de 1793 qui réserve la

navigation entre ports français — et par conséquent entre les ports de la France continentale et de la Corse, — aux navires français, grâce à la loi du 2 avril 1889 que est venue étendre à l'intercourse franco-algérienne le monopole de notre pavillon, elles sont à l'abri de la concurrence étrangères.

Ce sont en quelque sorte des lignes de communication intérieure et il semble donc qu'elles ne peuvent être soumises au même régime que les grandes lignes de long cours, pleinement soumises aux lois de la concurrence.

Les conventions relatives à leur exploitation seront donc étudiées à part.

2^e Les Compagnies contractantes.

Les Compagnies qui exploitent nos grands (1) services d'intérêt général sont aujourd'hui, par ordre d'importance :

La Cie Générale Transatlantique ;

La Cie des Messageries Maritimes ;

La Cie de Navigation Sud-Atlantique, gérée par la Société des Chargeurs réunis.

Fondée en 1861, pour l'exploitation des services maritimes postaux de New-York, des Antilles et du Mexique, la Cie Générale Maritime, devenue depuis la *Cie Générale Transatlantique*, a pris un développement considérable grâce à l'accroissement de son réseau de l'Atlantique puis à l'extension de son activité aux lignes de l'Afrique du Nord, enfin à la multiplication de ses lignes libres de cargo-boats ;

(1) Il convient, en outre, de citer trois petites Sociétés marseillaises : la Compagnie Fraissinet, la Compagnie de navigation mixte et la Société de transports maritimes à vapeur, qui exploitent la première les services de Corse, et les deux autres, de concert avec la Compagnie Générale Transatlantique, les services de l'Afrique du Nord, qui seront étudiés *in fine*.

les parcours des services non régis par les conventions, qui ne représentaient en 1898 que 23,43 0/0 des parcours totaux, s'élevaient à 43,50 0/0 en 1908 et dépassent depuis 1910 le nombre des milles subventionnés. Au moment de l'ouverture des hostilités, la flotte de la Compagnie se composait de 84 navires jaugeant ensemble 383.000 tonnes, développant une puissance totale de 394.000 chevaux et consommant annuellement près d'un million de tonnes de charbon, c'est-à-dire plus que la plupart de nos grandes Compagnies de chemins de fer (1).

Si on compare son tonnage à celui des Compagnies étrangères, on constate que sept Sociétés, quatre anglaises et trois allemandes, lui étaient supérieures.

La Compagnie des Messageries Maritimes, qui exploite depuis 1852 des services de paquebots, sur la Méditerranée d'abord, puis sur l'Extrême-Orient, l'Amérique du Sud, l'Australie et Madagascar, ne possédait jusqu'en 1896 que des paquebots et vivait complètement sous le régime des conventions ; elle s'est enfin décidée, à l'exemple des autres Sociétés françaises et étrangères, à créer des lignes libres de cargo-boats, moins nombreuses toutefois que celles de la Cie Générale Transatlantique ; ses parcours libres ne représentaient pour la période normale de l'année 1914 que 212.000 lieues marines contre 411.000 lieues contractuelles, soit le tiers seulement de l'ensemble des parcours. Depuis 1912, la Compagnie n'exploite plus les lignes de l'Amérique du Sud et n'a qu'un port d'attache unique : Marseille. Au moment de la déclaration de guerre, sa flotte se composait

(1) Seule la Compagnie P.-L.-M. consomme davantage que la Compagnie Transatlantique ; il est vrai que le charbon qui entre, un temps normal, pour 45 0/0 environ dans les dépenses d'exploitation de la Compagnie Transatlantique, ne représente guère que les 15 0/0 des dépenses de nos Compagnies de chemins de fer.

de 60 navires jaugeant ensemble 284.000 tonnes (1) et développant une puissance totale de 221.500 chevaux.

La comparaison de ces chiffres avec ceux de la Cie Générale Transatlantique, qui a pourtant une plus forte proportion de cargos lents, mais qui possède par contre des lignes rapides, fait ressortir les coûteuses conséquences de la vitesse : le rapport du nombre des chevaux-vapeur au nombre des tonnes de jauge brute qui n'est que de 0,8 pour la flotte des Messageries, dépasse l'unité pour celle de la Cie Générale Transatlantique.

Ces deux grandes Compagnies possédaient autrefois, l'une à Saint-Nazaire, l'autre à la Ciotat, d'important chantiers où étaient construits la plupart de leurs paquebots. A une époque où ils étaient encore peu nombreux en France, la possession d'établissements de cet ordre répondait en effet à une nécessité pour des Sociétés qui pouvaient avoir simultanément besoin d'un certain nombre d'unités ; mais depuis, de grands chantiers se sont fondés ; par ailleurs le développement constant de leur flotte accaparait de plus en plus l'attention des Compagnies ; enfin l'objet social même de ces entreprises leur interdisait d'envisager de vastes opérations sortant du cadre même de l'industrie de l'armement, alors que l'industrie de la construction comme toutes les autres, ne pouvait plus désormais prospérer qu'à la condition de développer son outillage. La Cie Générale Transatlantique, dès 1900, la Cie des Messageries Maritimes en 1916 ont renoncé à la construction directe et cédé ou loué leurs chantiers à des Sociétés distinctes dans lesquelles elles conservent d'ailleurs d'importants intérêts.

(1) Ces chiffres accusent une grande infériorité par rapport aux deux principales compagnies concurrentes : la P. and. O. et le Norddeutscher Lloyd (493.000 et 982.000 tonnes respectivement).

Au 1^{er} juin 1917, la Compagnie, très éprouvée par la guerre sous-marine, ne possédait plus que 50 navires jaugeant 249.000 tonnes.

La *Compagnie de navigation Sud-Atlantique*, constituée le 8 février 1912 pour exploiter les services de l'Amérique du Sud, que la Cie des Messageries Maritimes abandonnait, a dû, à la suite de débuts malheureux, dont nous exposerons ultérieurement les causes, se placer, dès le début de 1914, sous le contrôle de la Cie Générale Transatlantique, en signant avec celle-ci un contrat de gérance : moyennant une rémunération représentant un faible pourcentage des recettes, la Cie Transatlantique assumait la direction des services et supportait les frais de personnel et l'entretien des établissements à terre. La combinaison offrait l'avantage de permettre à une Compagnie puissante de prêter son concours à une Société débile, d'affecter en cas de besoin au service de l'Amérique du Sud ceux de ses paquebots qui étaient appropriés à ce genre de navigation, et aussi, dans l'intérêt commun, de grouper les commandes de matériel et de centraliser dans les mêmes mains tous nos services de paquebots dans l'Atlantique et notamment nos deux grandes lignes de vitesse. Cependant, comme suite à l'acquisition d'un fort paquet d'actions de la Sud-Atlantique, la Société des Chargeurs Réunis, qui ne possède pas de grands paquebots mais qui exploite plusieurs lignes commerciales dans l'Atlantique-Sud, a pris en 1916 la gérance de la Société aux lieu et place de la Cie Transatlantique.

Le tonnage de la Cie Sud-Atlantique, au 2 août 1914, était de 90.400 tonnes ; il n'était plus au 1^{er} octobre 1917 que de 53.780 tonnes, qui, ajoutées aux 166.950 tonnes de la Société des Chargeurs Réunis, donnaient au groupe un total de 222.700 tonnes.

Bref, nos Compagnies de navigation, si elles ne sont pas parmi les plus importantes du monde, font cependant figure honorable, surtout si l'on considère que le total global de la marine marchande française était seulement en

1914 de 2.500.000 tonnes contre 6 millions à la marine allemande et 22 millions à la marine anglaise.

Mais on ne trouve pas chez nous, à l'exception du petit groupe des Chargeurs Réunis et de la Sud-Atlantique, des groupements d'intérêts analogues aux « amalgamations » anglaises et allemandes.

3° *L'Administration contractante.*

Les conventions ont tout d'abord ressorti au ministère des Finances puis, en 1879, elles sont passées dans les attributions du ministère des Postes et plus tard dans celles du Sous-Secrétariat des Postes. Cette administration était peu qualifiée pour discuter les questions techniques que soulevaient la préparation et l'application des conventions ; sa compétence devenait d'ailleurs de plus en plus contestable à mesure que s'estompait le caractère postal, prédominant à l'origine, de nos lignes maritimes contractuelles et que s'accroissait au contraire leur caractère économique.

Armateurs et Commissions parlementaires exprimaient depuis longtemps le désir que toutes les questions relatives à ces contrats fussent confiées à une administration ayant une compétence maritime. Ce vœu a été enfin réalisé en 1913 par l'attribution des conventions au Sous-Secrétariat de la Marine Marchande. Sans doute, les autres administrations intéressées, Finances, Postes, Marine, Guerre, Colonies, continuent à être consultées sur les questions qui les concernent plus spécialement, mais la centralisation et la coordination de ces questions sont désormais entre les mains de l'organisme le plus complètement et le plus directement intéressé à la bonne marche de nos services maritimes.

CHAPITRE IV

CLAUSES DES CONVENTIONS FRANÇAISES

Avant d'aborder l'étude des conventions françaises il convient de remarquer qu'elles comprennent toutes trois éléments :

1° Le cahier des charges, document qui fixe l'objet et l'étendue des obligations auxquelles l'entreprise est astreinte, les clauses de garantie et les pénalités, le mode de règlement des litiges ;

2° La convention proprement dite, qui contient les stipulations financières du marché et qui porte référence au cahier des charges en spécifiant l'obligation pour l'entreprise d'en accepter et exécuter les clauses et conditions ;

3° Une loi ; il faut en effet que le Parlement approuve les stipulations financières du marché afin que, lié par son vote, il se trouve dans l'obligation d'adopter chaque année les crédits que le Gouvernement lui demande pour assurer l'exécution des engagements pris. Il est clair, en effet, qu'aucune entreprise ne voudrait se lier pour la durée toujours assez longue que comportent des contrats de cette nature, si ces engagements devaient être remis chaque année en question par les Chambres au moment du vote du Budget.

SECTION I. — Caractères généraux des conventions.

Les conventions actuellement en vigueur en France s'inspirent essentiellement de l'Intérêt Public ; la plupart de leurs clauses procèdent même, comme en Allemagne, de l'idée du service public.

Les Compagnies sont assujetties à de nombreuses obligations, longuement et minutieusement décrites, et sanctionnées par des pénalités assez rigoureuses.

D'autre part, l'Etat alloue aux Compagnies, sous forme de subventions, d'importants subsides mais il est associé aux résultats de l'exploitation par le double système de la revision des subventions et du partage des bénéfices et exerce sur les comptes d'exploitation un contrôle financier très étendu ; ses droits ont encore été renforcés par l'insertion dans la convention la plus récente de clauses de résiliation et de rachat.

La durée des conventions est longue : vingt-cinq ans. Les contestations sont réglées en principe par la voie contentieuse et, dans certains cas déterminés, par arbitrage.

Enfin les services ne sont concédés en principe qu'après appel à la concurrence bien qu'en fait, les conventions actuelles aient toutes été conclues de gré à gré.

Ces principes dominent les trois principales conventions actuelles : celles du 11 juillet 1911 passées l'une avec la Compagnie des Messageries Maritimes pour l'ensemble du réseau d'Orient, l'autre avec la Compagnie de navigation Sud-Atlantique pour les services de l'Amérique du Sud et celle du 30 juillet 1913, conclue avec la Cie Gé.

nérale Transatlantique pour le service de l'Atlantique-Nord (1).

Ils ne se sont d'ailleurs dégagés que depuis peu de temps. Les conventions précédentes, généralement basées sur des principes différents, n'étaient pas établies d'après un type uniforme : les charges imposées aux Compagnies, déjà nombreuses, étaient cependant moins lourdes qu'aujourd'hui et surtout moins rigoureusement sanctionnées ; les subventions auxquelles s'ajoutaient parfois des primes à la vitesse étaient le plus souvent fixées à forfait, à un chiffre invariable ; la durée du lien contractuel n'était pas uniforme ; enfin le mode de concession était tantôt l'adjudication et tantôt le traité de gré à gré.

C'est la convention du 17 octobre 1908 conclue entre l'Etat et la Compagnie des Messageries Maritimes qui a servi de guide pour l'élaboration des conventions actuelles ; c'est elle notamment qui, pour la première fois, a posé les principes de revision des subventions, du partage des bénéfices et du contrôle financier de l'Etat. Le projet de loi soumettant cette convention à l'approbation du Parlement fut longuement discuté par la Chambre des députés et finalement renvoyé à la Commission sur la proposition de MM. Legrand et Bouisson, avec les considérants suivants :

« La Chambre, approuvant les principes essentiels posés dans la convention et décidée à introduire dans les contrats relatifs à l'exploitation des services maritimes postaux et d'intérêt général des clauses impliquant le contrôle financier de l'Etat, la révisibilité des subventions suivant

(1) Seule la convention relative à l'exploitation des services des Antilles et de l'Amérique Centrale dont la rédaction remonte au début de 1908, comporte une subvention à forfait mais les autres dispositions de ce contrat offrent une grande similitude avec celles des trois autres.

les résultats de l'exploitation et le partage des bénéfices ;

« Voulant également qu'il soit réservé aux ouvriers coopérant à la construction des paquebots des avantages au moins égaux à ceux que prévoyait le projet de convention du 17 octobre 1908 ;

« Entendant exiger que tous les bateaux qui assureront le service des lignes et seront appelés à recevoir les subventions de l'Etat soient de construction française ;

« Mais entendant limiter en tous cas aux émissions faites en vue de l'avenir, sans intervention dans les opérations du passé, la garantie donnée éventuellement par l'Etat au capital-obligations, et résolue d'autre part à n'accorder de concessions de cette nature qu'après appel à la concurrence ;

« Désirant que le cahier des charges proposé aux soumissionnaires comprenne l'obligation pour l'adjudicataire de se soumettre aux prescriptions de la loi du 17 avril 1907 sur la réglementation du travail à bord des navires de commerce ;

« Renvoie à la commission du budget le projet de loi portant approbation de la convention conclue entre l'Etat et la Compagnie des Messageries Maritimes ».

C'est à cette motion qu'est due la similitude des conventions actuelles ; nous en retrouverons et en expliquerons les éléments en étudiant l'histoire et la teneur actuelle de chacune des principales clauses des conventions.

SECTION II. — Obligations imposées aux Compagnies.

De même que dans tous les contrats étrangers similaires, on trouve dans les cahiers des charges français des clauses relatives à la vitesse, à l'âge, au tonnage et aux emménagements des paquebots, aux itinéraires à suivre, aux instal-

lations militaires à prévoir, au maintien de la Compagnie et de ses paquebots sous le contrôle français, au transport gratuit des dépêches.

Mais les exigences des cahiers des charges ne se bornent pas à la satisfaction des intérêts généraux ; ils imposent en outre aux Compagnies des obligations qu'on ne retrouve pas dans les contrats anglais et qui sont établies : les unes en faveur des Administrations publiques, d'autres en faveur de certaines industries, d'autres enfin en faveur du personnel de l'exploitation.

Envisagés au point de vue de la forme, les cahiers des charges présentent une similitude complète sur presque tous les points d'ordre général ; leurs chapitres sont les mêmes et, dans chaque chapitre, les articles sont souvent établis suivant la même formule.

A. Obligations essentielles d'intérêt public.

1^o *De la vitesse* (1).

La question de la vitesse, capitale pour la ligne des Etats-Unis, a aussi une importance primordiale pour les services de l'Amérique du Sud et c'est encore l'une des principales sur les autres réseaux.

Sur la ligne du Havre à New-York, la vitesse minimale réglementaire en moyenne annuelle fut tout d'abord de 11 nœuds 5. La convention du 23 juillet 1883 la porta à 15 nœuds pour compter de 1886 et institua, afin d'inciter la Compagnie à réaliser la plus grande vitesse possible, une prime de vitesse fixée à 12 francs par tonne de jauge et par dixième le nœud d'accélération. Grâce à ce contrat, la

⁶(1) Cahier des charges des Messageries, art. 27 ; de la Sud-Atlantique, art. 27 ; du service de New-York, art. 23.

ligne française fut de 1886 à 1890 le plus rapide de l'Océan. Mais à cette date la Compagnie Cunard la surpassait déjà et en 1896 elle se trouvait distancée par la ligne américaine, par la ligne allemande du Norddeutscher Lloyd et par les deux grands services anglais. C'est que si le cahier des charges de 1883 exigeait de la Compagnie un gros effort initial, en l'obligeant à la création immédiate d'une flotte de vitesse homogène, il avait par contre le tort, en ne prévoyant rien pour l'avenir, de ne pas assurer la continuité du progrès ; quant aux primes de vitesses, elles ne pouvaient pas donner tous les résultats qu'on en attendait parce que le minimum de vitesse à partir duquel elles étaient allouées, avait été fixé trop bas et que ce minimum était immuable. Pour remédier à ces inconvénients et tenir compte des vitesses croissantes des paquebots étrangers, le contrat du 16 juillet 1897, approuvé par la loi du 8 juillet 1898, vint imposer à la Compagnie un échelonnement des dates de mise en service des nouveaux paquebots à construire et une augmentation progressive de la vitesse moyenne annuelle : la Compagnie s'engageait à faire construire trois paquebots qui devaient donner aux essais sur base une vitesse de 22 nœuds et entrer respectivement en service les 1^{er} avril 1900, 1^{er} juillet 1901 et 1^{er} avril 1903 ; de même, la vitesse moyenne annuelle à réaliser sur la ligne devait être portée à 17 nœuds au 1^{er} avril 1900, à 17 nœuds 5 au 1^{er} juillet 1901, à 18 nœuds 30 au 1^{er} avril 1903. S'il était constaté au 1^{er} juillet 1905 que la vitesse obtenue en moyenne annuelle sur la ligne française était inférieure de 5 0/0 à la vitesse moyenne réalisée sur l'une des lignes étrangères concurrentes, la Compagnie était tenue de mettre en chantier un nouveau paquebot aussi perfectionné que possible devant entrer en service au plus tard le 1^{er} avril 1908 ; à cette même date la vitesse moyenne annuelle devait être portée à 19 nœuds. Enfin, pour encou-

rager la Compagnie à réaliser la plus grande vitesse possible (1), la partie fixe de la subvention était diminuée et la prime à la vitesse, désormais basée sur les minima croissants exigés pour la vitesse moyenne annuelle, était portée de 12 à 25 francs par dixième de nœud.

Le système des primes, en principe excellent, n'a pas donné dans la pratique des résultats satisfaisants : le calcul des sommes acquises a été une source permanente de difficultés entre l'Etat et l'entreprise et comme d'ailleurs la base du calcul était la vitesse moyenne non pas de chacun des paquebots mais de l'ensemble de la ligne, la Compagnie pouvait conserver en exploitation de vieux paquebots de faible vitesse, nuisibles au prestige du pavillon, et relever la moyenne globale par quelques traversées des paquebots les plus rapides.

La convention actuelle a renoncé au régime des primes (2), et a fixé un double minimum obligatoire, l'un pour chacun des paquebots déjà en service et pour chacun des paquebots neufs pendant chaque saison (3) (20 nœuds pour le paquebot *France* et les navires neufs pendant la saison d'été), l'autre pour la moyenne annuelle de l'ensemble de la ligne (18 n. 30) ; de plus, chacun des paque-

(1) Le contrat Cunard actuel prévoit une augmentation de la subvention quand un paquebot dépasse la vitesse exigée.

(2) Les primes à la vitesse ont été abandonnées aussi par la dernière convention pour le service des Antilles. L'expérience avait démontré que les primes, sur les lignes à escales, ne correspondaient pas toujours à une avance effective appréciable pour l'arrivée au point terminus du parcours et que le passage anticipé dans les ports intermédiaires était plutôt une cause de trouble pour le commerce qui apprécie avant tout la régularité du service.

(3) La division de l'année en deux périodes pour le calcul de la vitesse a été inspirée par les méthodes des Compagnies étrangères qui emploient surtout leurs meilleurs navires pendant la période d'été où le trafic-passagers est abondant.

bots doit réaliser aux essais sur base, d'une durée de quatre heures consécutives, une vitesse supérieure d'au moins un nœud et demi à la vitesse obligatoire la plus élevée.

Ainsi l'Administration n'a pas cru devoir imposer un accroissement graduel des vitesses minima, ni exiger des paquebots à construire, en principe du moins, une vitesse d'essais supérieure à celle des paquebots qui étaient en service au moment où elle a traité. Cette modération de sa part correspond au temps d'arrêt que marque depuis quelques années la lutte pour la vitesse entre les lignes rivales et tient compte de ce fait que la vitesse d'ensemble des principales entreprises étrangères — hormis toutefois la ligne Cunard — ne dépasse pas la vitesse imposée à la Compagnie française (1).

Mais des vitesses supérieures ne deviendront-elles pas de nouveau indispensables ? Des progrès encore insoupçonnés ne permettront-ils pas d'abaisser les anciens records ? L'Etat a donc jugé prudent de se réserver le pouvoir d'augmenter la vitesse minima prévue par le cahier des charges : « la vitesse minima à réaliser par les 2^e. 3^e et 4^e paquebots à construire, dit l'art. 28, peut être portée à 21 nœuds pendant la saison estivale, sans augmentation de la subvention, si l'Administration estime, le concessionnaire entendu, que ce relèvement de vitesse est nécessaire en raison de

(1) Cependant cette question de fait fut longuement discutée par la Chambre des députés lors de la discussion du projet de loi portant approbation de la Convention ; le malentendu venait de ce que certains orateurs apportaient à l'appui de leurs dires des statistiques étrangères qui faisaient état, non pas de la vitesse moyenne annuelle de l'ensemble de chacune des lignes, mais des vitesses-réclame réalisées par quelques paquebots dans des traversées exceptionnelles. Entre ces chiffres l'écart est important, en France comme à l'étranger ; ainsi notre paquebot *France*, qui n'est tenu par le contrat qu'à une vitesse de 20 nœuds, a effectué certaines traversées à 23 n. 1/2.

l'accroissement de la vitesse des lignes étrangères concurrentes ». Et si la convention n'a pas envisagé de vitesse supérieure à 21 nœuds, ce n'est pas que l'Administration ait considéré comme invraisemblable l'opportunité d'une vitesse plus élevée, mais c'est qu'elle a reculé devant l'augmentation de subvention que l'aléa d'une vitesse éventuelle plus grande aurait nécessairement entraînée.

Ajoutons que le cahier des charges contient des clauses très précises (1) sur la façon dont doivent être calculées la vitesse d'essai et la vitesse de chaque traversée et de chaque période, et que l'observation de ces clauses est assurée non seulement par de lourdes pénalités, qui seront étudiées plus loin, mais encore par d'autres sanctions rigoureuses : au delà d'un demi-nœud d'insuffisance aux essais, le paquebot est rejeté comme impropre au service (art. 14) et la Compagnie peut être requise de remplacer, en cours de concession, tout navire dont la vitesse moyenne semestrielle serait inférieure de plus d'un nœud, pendant deux saisons consécutives d'été ou d'hiver, à la vitesse moyenne obligatoire (art. 84) ; elle peut ainsi se voir refuser comme impropre au service un paquebot qui aura coûté une trentaine de millions, parce que ce navire n'a pu fournir qu'une moyenne de 19 nœuds, qui est encore celle de beaucoup de grands paquebots récents. Dans le contrat anglais qui exige, il est vrai, une vitesse supérieure à celle imposée à la ligne française, il n'est pas question du refus des unités qui ne fournissent par la vitesse prévue, mais seulement d'une réduction de la subvention.

La ligne de Bordeaux sur le Brésil et l'Argentine est devenue, avec la convention actuelle, un service de vitesse. Alors que le précédent cahier des charges imposait seule-

(1) Rapport de M. Simyan à la Chambre des députés sur le projet de loi portant approbation de la Convention.

ment une allure moyenne de 14 nœuds, la vitesse obligatoire par paquebot est désormais de 18 nœuds, équivalant à celle des meilleures lignes étrangères.

Ici encore se manifeste la préoccupation d'assurer à notre pavillon un rang aussi honorable que possible pendant toute la durée du contrat : « Si, par suite de la concurrence des lignes étrangères, dit l'art. 26 du cahier des charges, il est reconnu nécessaire de relever la vitesse contractuelle, l'Administration peut exiger dans la mesure qui lui paraît convenable, des accélérations de vitesse pour les paquebots à construire ». L'augmentation éventuelle de la vitesse n'est donc pas limitée à un nœud comme sur la ligne de New York ; par contre, elle entraîne une majoration de la subvention, qui doit faire l'objet, comme la modification de vitesse elle-même, d'un avenant à soumettre au Parlement.

Sur le réseau d'Orient et sur les lignes de l'Atlantique Central, les vitesses obligatoires sont sensiblement inférieures à celles qui sont exigées des services de New-York et de l'Amérique du Sud, mais tout à fait comparables (1) à celles des Compagnies rivales dans les mêmes directions : 15 nœuds sur le trajet Marseille-Saïgon, 14 nœuds sur le parcours Saïgon-Yokohama, 14 nœuds 5 à 13 nœuds sur les lignes de Méditerranée, 13 nœuds sur Madagascar, 14 nœuds sur les Antilles, le Mexique et la côte ferme ; seule la ligne d'Australie et de la Nouvelle-Calédonie, qui n'est plus desservie par des paquebots mais par des navires mixtes, à la moyenne contractuelle de 10 n. 5 est très inférieure aux services étrangers. On retrouve dans le cahier des

(1) Vitesses contractuelles étrangères :

P. and O.	14 n. 48 sur la ligne de Chine ;
—	15 n. 16 sur l'Australie ;
Norddeutscher Lloyd .	14 nœuds sur la ligne de Chine.
—	13 n. 5 sur l'Australie ;
Royal Mail	14 nœuds sur la ligne des Antilles.

charges des services d'Orient les mêmes dispositions que dans celui de l'Atlantique Sud au sujet des augmentations éventuelles des vitesses et des subventions (1), en raison des progrès possibles des lignes étrangères concurrentes.

L'Etat a ainsi accepté, pour les services d'Orient, le principe d'un sacrifice supplémentaire qu'il n'a pas voulu envisager pour le service de New-York où le facteur vitesse joue pourtant un plus grand rôle.

2° Du tonnage (2).

Les paquebots de fort tonnage ne répondent pas seulement à un besoin de publicité et de réclame pour le pavillon, mais aussi à l'intérêt des Compagnies pourvu toutefois que l'abondance du trafic soit suffisante. Aussi l'Administration anglaise a-t-elle laissé toute latitude aux Compagnies au sujet des dimensions de leurs paquebots. Au contraire, les cahiers des charges français fixent tous un chiffre minimum pour le déplacement en pleine charge. Il n'est pas sans intérêt de comparer, sur chaque ligne, le déplacement minimum obligatoire, le déplacement réel du meilleur paquebot français et celui du meilleur concurrent étranger.

(1) Le contrat du Norddeutscher Lloyd pour le service d'Extrême-Orient spécifie que la vitesse devra être augmentée à la demande du chancelier si les navires concurrents étrangers augmentent la leur et cela sans nouvelle subvention, à moins que ces Compagnies étrangères n'obtiennent elles-mêmes de leur Gouvernement une aide supplémentaire.

(2) Cahiers des charges services d'Orient, art. 9 ; services de l'Amérique du Sud, art. 9 ; service de New-York, art. 7 ; service des Antilles, art. 10.

Ligne à desservir	Déplacement		
	Minimum obligatoire	Du meilleur paquebot français	Du meilleur paquebot étranger
New-York	28.000	<i>France</i> .. 28.000	<i>Vaterland</i> 65.000
Sud-Amérique .	12.000	<i>Lutetia</i> .. 15.300	<i>Duilio</i> ... 22.000
Extrême-Orient.	15.000	<i>A. Lebon</i> 15.200	<i>Maloja</i> .. 15.500
Atlantique central	4.000	<i>Flandre</i> . 9.000	<i>Orotava</i> . 6.000

Ainsi nos paquebots serrent de très près le minimum obligatoire sur les grandes lignes et le dépassent au contraire largement sur les autres ; de même, notre pavillon n'est en état d'infériorité que sur les grandes lignes et principalement sur la plus importante de toutes. On sait que le tonnage relativement faible de nos grands paquebots de New-York a pour principale cause l'exiguïté du port du Havre : déjà la convention de 1897 avait subordonné à l'agrandissement de l'une des formes de radoub la construction obligatoire des paquebots prévus ; de nos jours, l'exploitation dans le bassin de l'Eure du paquebot *France*, qui ne représente pourtant que les 40 0/0 du tonnage du *Vaterland*, présente, à tous égards, les plus grandes difficultés (1) et les travaux du programme actuellement en cours ne rendront pas même ce port accessible à toute heure à des navires de son tonnage.

De même que notre grand service transatlantique souffre de l'insuffisance du port du Havre, l'exploitation des services des Messageries a été souvent gêné par l'encombrement du port de Marseille : on a vu des paquebots croiser en rade,

(1) Ce paquebot doit se rendre dans un port anglais pour effectuer ses carénages ; il ne passe les écluses du bassin de l'Eure qu'avec les plus grandes difficultés, et non sans se faire parfois des avaries.

pendant des heures entières, pour attendre, faute d'emplacement disponible dans les autres bassins, que l'accès de la Joliette fût praticable. De telles lenteurs sont incompatibles avec les exigences d'une clientèle toujours prête à comparer nos services maritimes à ceux des lignes étrangères, et ne cadrent pas avec les obligations que le cahier des charges impose à l'entreprise, dans l'intérêt du pavillon. Aussi l'Etat s'est-il engagé dans le dernier contrat « à prendre les mesures nécessaires pour permettre à la Compagnie de disposer à Marseille des postes d'amarrage et des emplacements indispensables pour assurer le fonctionnement normal des paquebots chargés d'exécuter les services concédés (1) ».

Telles sont les charges imposées à nos diverses lignes françaises pour la vitesse et le tonnage ; elles entraînent, au point de vue des conditions d'exploitation, des conséquences très différentes, comme le montrent les chiffres suivants qui se rapportent aux meilleurs paquebots de notre grand service de vitesse et de notre meilleure ligne coloniale.

	Service d'Extrême Orient Paq. <i>André Lebon</i>	Service de New-York Paquebot <i>France</i>
Déplacement en pleine charge...	15.200 t	28.000
Nombre maximum de passagers .	780	1.920
Effectif de l'équipage.....	300	600
Puissance.....	11.000 ch.	43.000 ch.
Vitesse de route.....	16 n.	23 n.
Volume des soutes à charbon ...	2.325 ^{m³}	5.250 ^{m³}
d° des cales à marchandises	6.330 ^{m³}	1.400 ^{m³}
Capacité de transport en marchandises.....	25 0/0	2 0/0

(1) Art. 9 du cahier des charges des services d'Orient.

3° De l'âge des paquebots.

Il ne suffit pas que les paquebots soient grands et rapides ; pour qu'ils fassent honneur au pavillon, il faut qu'ils soient au moins aussi récents que les navires concurrents. Les cahiers des charges prévoient à cet effet l'échelonnement des constructions sur une certaine période, de manière à assurer le rajeunissement progressif de la flotte : ils fixent en outre l'âge maximum moyen du tonneau de jauge : « En exceptant le tonnage du paquebot de réserve, dit l'article 8 du cahier des charges du service de New-York, l'âge moyen du tonneau de jauge brute totale ne doit pas dépasser douze ans pendant les vingt-deux premières années et quinze ans pendant les trois dernières années ».

4° Mais les cahiers des charges ne se bornent pas à réglementer la vitesse, l'âge et le tonnage ; ils contiennent en outre de longues et minutieuses clauses relatives à la construction et aux essais, aux objets d'armement et de rechange, aux installations et emménagements et à une foule de questions secondaires qui, en Angleterre, ont été laissées à l'initiative des Compagnies.

« Les paquebots doivent être construits solidement, avec des matériaux de première qualité. Leurs proportions doivent être telles qu'ils se trouvent en toutes circonstances dans des conditions convenables de navigabilité et de stabilité » (art. 11, M. M. ; art. 11, S. A. ; art 9, New-York). L'Administration se réserve le droit d'exercer sa surveillance sur l'ensemble et sur les détails des constructions nouvelles et des réparations, et peut déléguer des agents à cet effet (art. 15, M. M. ; 15, S. A. ; 12, New-York).

« Chaque navire est pourvu de tous les objets d'armement et de rechange... ancres, chaînes, câbles... » « d'une sirène ou sifflet à son grave d'un modèle très puissant, d'un double jeu de remorques (art. 12, M.M. ; 12, S. A. ; 10, New-York) ;

on lit aussi (New-York, art. 11) qu'il doit y avoir à bord des filtres en nombre suffisant pour que l'eau destinée aux passagers soit filtrée et que les navires doivent être éclairés dans toutes leurs parties à la lumière électrique (même article) alors que depuis vingt-cinq ans au moins tous les paquebots de toutes les lignes réunissent ces conditions.

Une commission de recette est obligatoirement réunie avant la mise en service de chaque paquebot ; son rôle ne se borne pas à procéder aux essais de vitesse ; elle examine le navire dans toutes ses parties, s'assure que toutes les conditions du cahier des charges sont remplies, et dresse un procès-verbal qui, pour les paquebots des Messageries et de la Sud-Atlantique, porte sur trente catégories de constatations les plus diverses.

Les conditions de transport des passagers sont aussi déterminées avec la même minutie ; on trouve ainsi la nomenclature des mets que le médecin peut ordonner aux malades (art. 68, M. M. ; 64, S. A. ; 66, New-York) et on n'apprend pas non plus sans surprise que les « marchandises doivent être arrimées de manière à ne gêner ni la marche du navire, ni les passagers dans les parties du navire qui leur sont réservées » (art. 72, M. M. ; 70, New-York) et qu'il « est interdit aux Compagnies de placer des effets ou des marchandises dans les salons destinés aux voyageurs » !

La plupart de ces prescriptions, qui pouvaient avoir leur utilité en 1850, sont aujourd'hui inutiles quand elles ne sont pas gênantes.

Quant aux interventions administratives, il semble qu'elles pourraient être simplifiées dans tous les cahiers des charges et que, pour les lignes de grande concurrence où les Compagnies sont les premières intéressées à ce que leurs paquebots soient bien construits et bien aménagés, elles pourraient même se réduire à deux : la surveillance spéciale

d'une société officielle de classification et la réunion de la Commission de recette pour la seule constatation de la vitesse.

5° *Des Itinéraires* (1).

Les services de paquebots étant essentiellement réguliers et ayant pour but de desservir les ports où le pays a d'importants intérêts, il convient que dans la mesure où l'intérêt public l'exige, l'Etat se réserve le pouvoir de fixer les itinéraires et de les modifier.

De même que les contrats similaires étrangers, nos cahiers des charges fixent le nombre des voyages à exécuter, la périodicité des départs, les escales à desservir ; l'Administration peut aussi, moyennant indemnité ou compensation, augmenter ou diminuer le nombre des départs, supprimer des escales ou en imposer de nouvelles.

Mais les cahiers des charges français sont, à plusieurs égards, plus stricts que les contrats anglais :

1° C'est ainsi que sur New-York notre Compagnie française est la seule qui soit tenue par son marché d'assurer pendant toute l'année un service hebdomadaire *rapide*, tandis que les Compagnies étrangères espacent au contraire les départs de leurs meilleurs paquebots pendant la morte saison ; il est vrai que la vitesse imposée à la Cie Générale Transatlantique pendant la saison d'hiver est légèrement inférieure à la vitesse d'été, mais le service devant être effectué par les mêmes paquebots, est nécessairement onéreux ; si entre les mois de novembre et d'avril, la Compagnie pouvait substituer quelques-uns de ses grands navires mixtes à ses paquebots rapides, la situation de son exploitation se trouverait grandement améliorée, sans cepen-

(1) Art. 28-31, M. M. ; 27-30, S.-A. ; 24-26, New-York ; 34-44, Antilles.

dant que le prestige du pavillon en soit diminué, ni le service des dépêches compromis, puisqu'en temps normal, malgré la périodicité hebdomadaire des départs postaux français, la plus grande partie des courriers français à destination des Etats-Unis passent déjà par les voies étrangères.

2^o Contrairement à ce qui se passe en Angleterre où les vitesses imposées ne sont pas expressément indiquées dans le contrat mais ressortent uniquement de la durée exigée pour chaque trajet, de sorte que les paquebots peuvent prolonger au besoin leur stationnement aux ports d'escale et accélérer ensuite leur vitesse, les cahiers des charges français fixent la vitesse à réaliser ainsi que le temps maximum à passer dans les escales obligatoires et réservent au ministre le droit d'imposer une date de départ de ces escales.

3^o Tous nos cahiers des charges disposent que le départ des paquebots ne peut avoir lieu avant l'arrivée des dépêches de Paris ; sans toutefois que le retard résultant de cette circonstance puisse excéder douze heures sans le consentement du « concessionnaire », et que celui-ci n'a droit à aucune indemnité pour ce retard ; de même, lorsque des « circonstances exceptionnelles » — que les cahiers des charges ne définissent en aucune façon, — l'exigent, les départs peuvent être retardés sur réquisition de l'autorité compétente sans que le « concessionnaire » puisse prétendre de ce chef à aucune indemnité, si le retard ne dépasse pas douze heures, alors que la moindre infraction aux itinéraires qui lui sont imposés rend au contraire l'entreprise passible d'amendes très élevées.

Ces prérogatives de l'Administration sont justifiables sur les lignes coloniales, en raison de l'intérêt militaire ou administratif que présentent certaines escales et de l'importance postale du service, qui n'est généralement doublé que

par un nombre assez restreint de paquebots étrangers ; par contre, elles paraissent critiquables sur les lignes de grande concurrence où les intérêts administratifs sont moindres et où la régularité des heures de départ et de durée des trajets est d'une importance capitale si nous voulons grouper sous notre pavillon la plus forte clientèle possible.

6° *Clauses militaires* (1).

Nos paquebots ne servent pas seulement les besoins militaires du pays en desservant obligatoirement nos établissements militaires d'outre-mer et les points d'appui de notre Flotte ; ils constituent aussi, comme leurs concurrents étrangers, une flotte auxiliaire utilisable en temps de guerre (2) et nos cahiers des charges indiquent à cet effet les installations à réaliser un cours de construction.

Tant que nos paquebots furent exploités directement par l'Etat, leur utilisation en cas de guerre fut d'autant plus facile qu'ils portaient dès le temps de paix la flamme militaire, qu'ils étaient montés par des officiers et par des marins de la Flotte ; la loi du 3 juillet 1835 disposait que « les paquebots d'Etat devaient être construits de manière à devenir les auxiliaires utiles de la marine militaire et la loi du 16 juillet 1840 pour la création d'une ligne sur l'Amérique prévoyait que « les paquebots du Gouvernement devaient être construits de manière à porter au besoin de l'artillerie ». La similitude encore presque complète des bâtiments de guerre et des navires de commerce dispensait d'entrer dans d'autres détails. Lorsque le service passa à des entreprises subventionnées, une disposition de même

(1) Art. 16, M. M. ; 16, S.-A. ; 13, New-York. La transformation en croiseurs auxiliaires des paquebots des Antilles n'est pas prévue par le contrat.

(2) Dans les conditions prévues par l'une des Conventions de La Haye de 1907.

nature fut insérée dans les cahiers des charges. Mais plus tard les obligations des Compagnies devinrent nécessairement plus lourdes parce que la nécessité d'armer ces croiseurs auxiliaires de pièces d'artillerie d'un plus fort calibre conduisit à imposer, dès la construction, d'importantes installations militaires.

La question est aujourd'hui réglée dans les cahiers des charges par des clauses tout à fait analogues.

« Avant de commencer la construction, le concessionnaire communique au ministre de la marine tous les plans d'emménagement tels qu'il les a arrêtés pour le service à effectuer. Le ministre fait étudier, s'il y a lieu, les dispositions à prendre en vue de l'établissement rapide en temps de guerre de pièces d'artillerie. » Sur tous les paquebots à construire pour le service de New-York ainsi que sur ceux des Messageries et de la Cie Sud-Atlantique dont la vitesse minimum aux essais doit être de 19 nœuds, c'est-à-dire sur les navires les plus aptes à remplir le rôle de croiseur auxiliaire, « le ministre a le droit d'exiger les consolidations partielles de la coque qu'il juge utiles dans les emplacements prévus par l'établissement de cette artillerie » ; il peut exiger aussi que la Compagnie réserve les emplacements nécessaires pour le logement des munitions et qu'elle mette en place les organes qui ne sont pas de nature à gêner le service habituel du bord.

De même qu'à l'étranger, les frais de ces installations sont à la charge de l'Etat, mais le manque à gagner qui peut en résulter est supporté par la Compagnie (1).

(1) Les clauses de nos cahiers des charges peuvent être rapprochées de celles contenues dans la convention Cunard : « La Compagnie devra soumettre les plans à l'Amirauté qui pourra lui enjoindre de les modifier... l'Amirauté pourra faire à sa charge tous les préparatifs nécessaires à la pose de piliers, supports et autres dispositifs » servant à faciliter le transbordement des canons à bord des navires

Enfin, de même qu'en Angleterre et en Allemagne l'Amirauté a le droit d'acheter ou d'affréter un ou plusieurs paquebots à un prix fixé d'avance, de même l'Etat français peut (art. 98, M. M. ; 94, S. A. ; 96, New-York) prendre possession en temps de guerre des paquebots restés sans emploi avec tout ou partie de leur matériel, les armer et les affecter à toute destination qu'il juge convenable. Ce qui distingue le pouvoir ainsi reconnu à l'Etat par les conventions de celui qu'il tient du droit général de réquisition, c'est qu'il entraîne le paiement de l'indemnité sur des bases fixées par le cahier des charges lui-même.

7^e Clauses relatives au maintien des Compagnies sous le contrôle français (1).

Les cahiers des charges français ne subordonnent pas à l'autorisation du gouvernement, comme le font les contrats anglais et allemands, la vente ou l'affrètement des paquebots à des étrangers. C'est que le gouvernement français est investi en tout temps par la loi du 3 juillet 1877, d'un droit de réquisition sur tout navire français et qu'il pourrait par conséquent user de ce droit pour empêcher une opération qui serait contraire aux intérêts français. Mais des précautions ont cependant été prises pour que les Compagnies elles-mêmes ne puissent passer sous une influence étrangère :

(cl. 3, par. 2 et cl. 5, par. 2). En Allemagne, les paquebots doivent être bâtis sur des plans approuvés par le Chancelier et permettant leur rapide transformation en croiseurs auxiliaires.

(1) M. M., art. 10 ; S.-A., art. 10 ; New-York, art. 8.

En Angleterre, le Select Committee de décembre 1902 a émis un vœu tendant à ce que « l'octroi de subsides soit soumis à un engagement de ne pas vendre ou louer un bâtiment en tout ou partie sans l'assentiment du Gouvernement et que la majorité des membres du Conseil de direction de la Compagnie soient sujets britanniques ». L'opinion anglaise était alors dominée par l'émotion

1° Les paquebots sont la propriété du concessionnaire et naviguent sous pavillon français (M. M., art. 10 ; S. A. art. 10 ; New-York, art. 8 ; Antilles, art. 12) ;

2° Nul ne peut faire partie du Conseil d'Administration ou de surveillance de la Compagnie concessionnaire ni en être le directeur, s'il n'est de nationalité française ; les agents et correspondant de la Compagnie doivent être, eux aussi, Français « autant que possible » (M. M., art. 113 ; S. A. art. 107 ; New-York art. 108 ; lettres du ministre et de la Compagnie en date des 4 et 5 décembre 1911, pour le service des Antilles) (1) ; il ne pouvait être question en effet d'une obligation absolue, nos nationaux étant malheureusement trop peu nombreux dans certains ports étrangers ;

3° La Compagnie concessionnaire ne peut sans autorisa-

provoquée par la constitution du Trust de l'Océan qui englobait plusieurs Compagnies anglaises sous une direction américaine. Il convenait d'empêcher la Compagnie Cunard, qui restait seul champion des intérêts anglais dans l'Atlantique Nord, de se laisser englober, elle aussi, dans la combinaison. Aussi l'Agreement conclu en 1903 entre le Gouvernement et cette Compagnie, très libéral sur les autres points, contient-il à cet égard des clauses très strictes : 1° le Gouvernement devient actionnaire de la Compagnie par l'achat d'une action à laquelle sont attachés des droits spéciaux dont l'exercice a pour but de conserver à la Compagnie son caractère britannique ; 2° aucun étranger ne peut remplir les fonctions de directeur ou d'officier principal ; 3° aucune action ne peut être possédée, même à titre de fidéicommiss, par un étranger ; 4° la Compagnie ne peut louer ou vendre aucun paquebot d'une vitesse égale ou supérieure à 17 nœuds, ni vendre ceux d'une vitesse inférieure sans avoir prévenu le Gouvernement qui peut alors exercer son droit d'affrètement ou d'achat.

En Allemagne, la vente ou l'affrètement des paquebots affectés à une ligne contractuelle doit être soumis à l'approbation du Chancelier.

(1) De même, le contrat allemand du Norddeutscher Lloyd dispose (art. 30) : « Les employés de l'exploitation et les agents résidant à l'étranger doivent, à moins de circonstances exceptionnelles, être sujets de l'Empire allemand. »

tion de l'Administration conclure aucun arrangement, convention ou traité avec un Gouvernement ou un office postal étranger et s'il y est autorisé, dit l'article 122 du cahier des charges du service des Antilles, il doit s'attacher à conserver au service national ses meilleurs navires.

Par ailleurs, l'Administration a cru devoir insérer, en faveur du commerce français, des dispositions qui sont de nature à détruire l'effet des ententes que les Compagnies pourraient conclure avec des Sociétés ou des chargeurs étrangers : les cahiers des charges obligent en effet les concessionnaires (M. M. art. 69 ; S. A. art. 68 ; New-York, art. 67 ; Antilles, art. 81) à charger, dans la limite des emplacements disponibles, les marchandises qui leur sont remises par un expéditeur français ; à accorder la préférence, à conditions égales, aux expéditions du commerce français pourvu que les demandes aient été faites dans les délais fixés par l'entreprise et affichés à cet effet dans chaque agence ; à ne pas taxer les marchandises provenant de pays étrangers et transbordés comme complément de cargaison sur un paquebot subventionné au départ de France, à un prix inférieur au fret appliqué aux marchandises similaires prises en France pour être expédiées à la même destination par le même navire (1).

Sous ces réserves, les Compagnies fixent librement leurs tarifs de fret et de passage.

Outre ces diverses obligations d'intérêt public, il en est une qui, bien que stipulée dans l'intérêt particulier d'une

(1) Les contrats anglais obligent les Compagnies à n'avantager en aucune manière les négociants étrangers (cl. 33, contrat P. and O) et, en outre, mais sans préciser davantage, à tenir leurs tarifs à un taux raisonnable, conforme au cours du marché.

En Allemagne, le Norddeutscher Lloyd et le Chancelier fixent d'un commun accord les tarifs de transport. Pour défendre la production agricole, le Chancelier peut exclure de l'importation les produits agricoles concurrençant les produits allemands similaires.

Administration publique, se retrouve dans les contrats français comme dans les contrats étrangers ; c'est le

8° Transport gratuit des dépêches (1).

Les Compagnies concessionnaires sont tenues de transporter gratuitement, sans limitation de poids, pour l'Administration postale française, toutes les dépêches qui leur sont remises dans les ports desservis par leurs paquebots, ainsi que les valises diplomatiques expédiées par le ministre des Affaires étrangères ou par ses représentants à l'étranger.

Les conditions de transport sont longuement et minutieusement décrites par les cahiers des charges et il convient de reproduire ici les deux plus importantes de ces prescriptions :

« L'Administration se réserve le droit de placer à bord de chaque paquebot un agent chargé d'assurer l'exécution du service postal » ; « cet agent qui a le titre de contrôleur des services maritimes postaux a un caractère officiellement reconnu par toutes les personnes du bord et par tous les agents de l'entreprise ainsi qu'une autorité entière et exclusive pour tout ce qui concerne la réception et la transmission des dépêches qui lui sont confiées ; il est transporté gratuitement ». « S'il n'est point placé à bord de contrôleur des services postaux ou si cet agent se trouve empêché, pour une cause quelconque, de continuer son service, le capitaine devient responsable des dépêches et de leur acheminement au même titre que le contrôleur ».

« La perte, la spoliation ou la détérioration de tout ou partie des sacs de dépêches engage la responsabilité de la Compagnie qui est tenue envers l'Administration des Postes aux mêmes obligations que cette Administration vis-à-vis des tiers intéressés ».

(1) Cahiers des charges, M. M., art. 32-46 ; S.-A., 31-45 ; New-York, 30-45 ; Antilles, 42-56.

B. — Charges imposées aux Compagnies françaises et qui n'ont pas de similaires dans tous les contrats étrangers.

Bien qu'appliquées de façon assez différente dans les divers pays, les idées qui inspirent les clauses que nous venions d'étudier sont à la base de toutes les conventions étrangères ou françaises ; au contraire, les charges dont il est parlé ci-dessous n'ont pas de similaires dans tous les contrats étrangers et notamment dans les contrats anglais.

1^o Charges imposées aux Compagnies en faveur des Administrations Publiques.

Réductions en faveur du personnel et du matériel de l'Etat et des Colonies (1). Les passagers militaires et fonctionnaires civils de l'Etat et des Colonies, ainsi que les familles et les domestiques de ces passagers et fonctionnaires, sont admis sur les paquebots des lignes subventionnées avec d'importants rabais sur les prix des tarifs ordinaires : la réduction est de 25 0/0 pour les passagers de cabine, de 35 0/0 pour les passagers d'entrepont sur les lignes des Messageries et de la Compagnie Sud-Atlantique, de 30 0/0 pour les passagers de toutes classes sur la ligne de New-York, de 45 0/0 sur le réseau des Antilles et de l'Amérique Centrale et encore est-il que sur ce réseau le prix de transport des passagers d'Etat ne doit dépasser en aucun cas les chiffres d'un tarif maximum qui est annexé au cahier des charges et qu'un certain nombre de places à 7 francs par jour, nourriture comprise, sont réservées aux marins, aux soldats convalescents, aux indigents, aux créoles rapatriés. Tous les bénéficiaires de ces réductions

(1) Cahiers des charges, M. M., art. 57-67 ; S.-A., 56-63 ; New-York, 56-64 ; Antilles, 68-78.

ont en outre droit à un rabais variant de 30 à 50 0/0 des prix du tarif commercial pour le transport de leurs excédents de bagages.

En raison de l'affluence des passagers voyageant ainsi sur réquisition, les Compagnies peuvent être obligées de refuser des passagers à plein tarif. Le cahier des charges des services d'Orient prévoit cependant que le contingent à réserver à l'Administration est limité pour chaque voyage jusqu'au 30^e jour avant le départ au quart de nombre total des passagers de chaque classe, ramené au huitième, depuis le 30^e jour jusqu'au 15^e ; à partir de ce moment, la Compagnie peut disposer au profit du commerce des places que l'Administration n'a pas encore occupées mais l'Administration, de son côté, a le droit d'occuper à tout moment les places qui sont encore disponibles. La Compagnie Sud-Atlantique est mieux protégée contre l'encombrement : le nombre des passagers, en provenance ou à destination de Dakar pouvant voyager au tarif réduit sur sa ligne rapide est limité à quelques unités, afin que les fonctionnaires de nos colonies d'Afrique Occidentale n'accaparent pas des paquebots qui sont principalement destinés à la clientèle riche et payante de l'Amérique du Sud.

Le matériel de l'Etat et des Colonies est transporté avec un rabais de 30 0/0 par rapport au tarif commercial sur les lignes d'Orient, de l'Atlantique Sud et de New-York, et, sur les lignes de l'Atlantique Central, avec une réduction de 50 0/0 par rapport à la moyenne entre le prix le moins élevé des marchandises dites ordinaires et des marchandises dites commerciales, tel qu'il est pratiqué commercialement par le concessionnaire.

Les Compagnies des Messageries Maritimes et Sud-Atlantique se soumettent en outre aux conditions générales de transport des départements ministériels expéditeurs, qui

étaient en vigueur au moment de l'approbation des conventions (1).

Ces diverses réductions représentent une charge très lourde pour la Compagnie Générale Transatlantique sur ses lignes des Antilles et de la Guyane, et surtout pour la Compagnie des Messageries Maritimes qui dessert la plupart de nos colonies. La valeur des rabais supportés, avant la guerre, par cette dernière Compagnie représentait annuellement 4 millions environ. Les contrats étrangers sont beaucoup moins exigeants : les services subventionnés allemands font une réduction uniforme de 20 0/0 seulement au personnel et au matériel des Administrations ; quant aux Compagnies anglaises, elles ne consentent aucun rabais, pas même ceux qu'elles accordent à certaines agences de voyage.

L'Administration exerce un droit de *contrôle très étendu sur le fonctionnement de la télégraphie sans fil* à bord, discute les projets de contrats à intervenir entre la Compagnie et les constructeurs d'appareils, agréé les radiotélégraphistes, fixe le montant de la taxe perçue par le bord. En outre, la Compagnie est tenue d'*assurer gratuitement* la retransmission en mer des radiotélégrammes qui sont transmis à ses stations de bord par les stations françaises ou qui sont destinés à ces stations (2).

Enfin les Compagnies (3) sont tenues de *transporter*

(1) Toutefois les transports de matériel du département des Colonies, qui est un des plus importants clients de la Compagnie des Messageries Maritimes, sont effectuées dans les conditions intervenues ou à intervenir entre cette Administration et la Compagnie et approuvées par le ministre des Finances.

(2) Art. 50, M. M. ; 49, S. A. ; 49, New-York.

(3) Art. 67, M. M. ; 63, S.-A. ; 65, New-York.

gratuitement les fonds ainsi que les lingots d'or et d'argent que le Trésor public de la métropole ou des colonies expédie, ou qui sont expédiés pour son compte par les représentants de la France à l'étranger.

2° Charges imposées aux Compagnies en faveur de certaines industries françaises.

On sait que notre industrie des constructions maritimes, peu prospère par elle-même, ne se développe qu'à l'abri du régime protecteur des primes à la construction. Les conventions, dans l'intérêt de cette industrie, obligent, en principe, les Compagnies à n'employer que des paquebots construits en France.

Dès la discussion des premières lois relatives à l'exploitation des Services maritimes postaux, avant même que des exploitations privées aient succédé à l'exploitation d'Etat, on songea à encourager indirectement le développement de cette branche de l'industrie nationale. En 1835, Arago demanda à la Chambre que les machines des paquebots qui devaient assurer les services de la Méditerranée fussent construites en France mais le ministre des Finances lui répondit qu'il ne traiterait avec nos constructeurs que si ceux-ci pouvaient livrer des machines aussi parfaites et de même prix que celles fabriquées en Angleterre. En 1840, au cours de la discussion du projet de loi pour la création des services de l'Atlantique, le Président du Conseil, répondant à une demande analogue, déclara que le Gouvernement ne pouvait s'engager formellement à faire construire en France parce que l'outillage faisait défaut. La Commission chargée d'examiner en 1861 la convention passée avec la Compagnie Générale Maritime pour l'exploitation des services sur les Etats-Unis et les Antilles fut encore saisie d'un amendement similaire, mais comme la Compagnie s'engageait à faire construire en France la moitié des pa-

quebots nécessaires, le Gouvernement estima que cette obligation était « suffisante pour fournir à nos chantiers l'occasion de s'installer convenablement pour les constructions de ce genre ». Cependant, par la convention qu'elle passait avec l'Etat le 22 avril de la même année, pour le Service d'Extrême-Orient, la Compagnie des Messageries prenait un engagement analogue pour la totalité des paquebots qu'elle affecterait à cette exploitation : « tous les navires, disait l'art. 17, devront être ou avoir été construits en France », et, depuis lors, cette clause fut reproduite dans toutes les conventions. Mais l'augmentation des primes à la construction, réalisée par la loi du 19 avril 1906 et l'introduction dans les conventions nouvelles de clauses de revision des subventions, — mesures qui avaient pour commun effet de diminuer les charges et l'aléa que l'obligation de construire en France imposait aux Compagnies, — allaient quelque peu modifier le point de vue de l'Administration. Sans doute le Gouvernement estimait qu'il devait continuer à sauvegarder les intérêts du travail national mais il entendait prendre aussi toutes les précautions nécessaires pour que le Trésor public ne puisse être victime d'abus possibles aussi bien de la part des Sociétés de Construction maritime que de la Compagnie des Messageries et de la Compagnie Transatlantique elles-mêmes, puisque celle-là était encore propriétaire et que celle-ci restait la principale actionnaire de chantiers où étaient construits la plupart de leurs paquebots.

Des mesures spéciales s'imposaient surtout à l'égard de la Compagnie Générale Transatlantique parce que, comme nous le verrons plus loin, les comptes qui servent de base au calcul de la subvention à allouer chaque année par l'Etat pour le Service de New-York n'englobent pas les revenus et plus-values des actions des chantiers de Saint-Nazaire-Penhouët que possède la Compagnie ; il fallait donc pré-

venir toute partialité de l'entreprise en faveur des dits chantiers, puisqu'en définitive le Trésor aurait supporté seul, sous forme d'augmentation de la subvention, les charges d'une dépense exagérée qui n'aurait profité qu'au constructeur et à la Compagnie.

En définitive et conformément à la motion Legrand-Bouisson tendant notamment à ce que « tous les bateaux qui assureront les services des lignes contractuelles et seront appelés à recevoir des subventions de l'Etat soient de construction française », les conventions actuelles ont maintenu le principe posé par leurs devancières mais elles ont apporté à l'application de ce principe d'importants tempéraments.

La Compagnie des Messageries Maritimes (art. 10 du cahier des charges) avant de passer commande d'un navire à toute Société distincte, est tenue de remettre au ministre, en même temps que les plans, l'indication des prix fermes offerts pour la construction de ce navire par les chantiers français consultés par elle. Si le plus bas de ces prix est supérieur au prix de revient moyen des deux derniers navires du même type construits aux ateliers de la Compagnie, le navire en question peut être construit hors de France à condition que le prix étranger soit inférieur à 5 0/0 au moins au plus bas prix offert par les chantiers français. En aucun cas la Compagnie n'est tenue d'effectuer la construction en France de tout navire dont le prix de revient serait susceptible de dépasser de 5 0/0 au moins celui de « Paul Lecat » qui a été construit en régie et qui constitue par conséquent une base d'appréciation ; de son côté, le ministre peut en interdire la construction. Pour toutes les comparaisons nécessaires, il est fait état des différences de tonnage et de puissance, ainsi que des primes à la construction.

Comme corollaire de ces dispositions, un avenant à la convention, en date du 15 décembre 1911, était venu inter-

dire à la Compagnie de céder ses chantiers de la Ciotat à une autre Société sans soumettre à l'Administration les conditions de l'opération. Au cours de l'année 1916, la Compagnie a fait approuver par les Pouvoirs Publics un contrat de location de ses chantiers pour une durée de soixante-dix ans à la Société Provençale de Constructions navales, au fonctionnement de laquelle elle participe au double titre de souscripteur en numéraire et de porteur d'actions d'apport.

Les dispositions insérées dans le cahier des charges du service de New-York (art. 8 et 8 bis) ne sont pas sans analogie avec celles imposées aux Messageries, mais les précautions prises contre les chantiers français et contre la Compagnie sont plus strictes. Le premier paquebot doit être construit en régie dans des conditions telles que l'Etat puisse exercer son contrôle sur tous les comptes et toutes les justifications. Pour les autres paquebots, la compagnie fait appel à la concurrence des chantiers français possédant l'outillage nécessaire et présentant des garanties suffisantes. Si les conditions les plus avantageuses sont estimées acceptables par le concessionnaire, le ministre lui fait connaître s'il les accepte ; si aucune offre n'est jugée acceptable soit par le ministre, soit par la compagnie, celle-ci provoque de la part des chantiers français des offres de marché en régie dans des conditions de prix et de contrôle au moins égales à celles déterminées pour le premier paquebot et sans que le prix total devant résulter de ce marché puisse dépasser le prix forfaitaire le plus bas offert par les chantiers français.

Deux cas peuvent alors se présenter :

Ou bien le concessionnaire accepte l'une des offres de marché en régie ; le ministre peut soit agréer le marché, soit autoriser la conclusion d'un contrat avec un chantier étranger qui, à la suite d'un appel à la concurrence, aurait

demandé un prix inférieur d'au moins 5 0/0 au prix forfaitaire le plus bas demandé par les chantiers français ;

Ou bien les offres de marché en régie échouent ; le ministre choisit alors entre les trois procédures suivantes : autoriser la construction à l'étranger, si toutefois le prix est inférieur de 5 0/0 au prix français, prescrire l'acceptation de l'offre des chantiers français ayant proposé le prix forfaitaire le plus bas ; décider la conclusion d'un marché en régie qui, sans remplir toutes les conditions prévues pour le premier paquebot, comporte tout au moins comme minimum le prix forfaitaire le plus bas offert par les chantiers français.

Bref, la convention pose les principes de l'appel à la concurrence, de la construction obligatoire en France si le prix demandé par nos chantiers ne dépasse pas de 5 0/0 le prix de la construction étrangère ; dans le cas contraire le recours aux chantiers étrangers est subordonné à une décision du ministre.

Ces dispositions, tant pour les Messageries que pour la Compagnie Transatlantique, ont paru susceptibles de concilier heureusement les intérêts de l'industrie nationale, de l'Etat et de la Compagnie.

L'Administration se réserve le droit d'imposer l'utilisation, dans les stations de télégraphie sans fil à bord, d'appareils construits en France et de matériaux fournis par des constructeurs ou des manufacturiers ayant leurs usines en France (M. M. art. 47 ; S. A. art. 46 ; New-York, art. 46).

A conditions égales de prix et de qualité, les Compagnies doivent constituer leur approvisionnement en combustible dans les ports français en charbon d'origine française

(M. M. 21 ; S. A. art. 20 : New-York, art. 17 ; Antilles-art. 21) art. (1).

3° Charges imposées aux Compagnies en faveur de leur personnel.

Le personnel des Compagnies de navigation comprend trois grandes catégories : le personnel naviguant, le personnel ouvrier, le personnel administratif.

Mesures prises en faveur du personnel naviguant. — Conformément à l'un des paragraphes de la motion Le grand-Bouisson, les cahiers des charges spécifient que « les navires affectés aux services concédés restent soumis aux lois et règlements généraux sur la marine marchande et notamment à ceux concernant la sécurité de la navigation et la réglementation du travail à bord des navires de commerce » (M. M. 111 ; New-York. 107). Ces obligations, résultant de la législation générale, s'imposeraient d'ailleurs aux Compagnies alors même qu'elles n'auraient pas été rappelées expressément par le contrat.

(1) Les conventions anglaises n'imposent aucune obligation aux Compagnies relativement à la nationalité des constructeurs et fournisseurs ; en raison du bon marché de la construction, de l'outillage et du charbon chez nos voisins d'outre-Manche, de telles stipulations seraient parfaitement inutiles.

Les Conventions allemandes, au contraire, obligent les Compagnies à faire construire leurs paquebots en Allemagne avec des matériaux allemands et à n'embarquer dans les ports allemands, néerlandais ou belges, que du charbon de provenance allemande (art. 28, contrat du Norddeutscher Lloyd) ; les provisions achetées dans ces mêmes ports doivent être, autant que possible, d'origine allemande.

Le Lloyd autrichien doit consommer annuellement, d'après son contrat, 20.000 tonnes au moins de charbon autrichien.

Tous les paquebots subventionnés italiens doivent être construits en Italie, à moins que les prix demandés par les chantiers italiens soient supérieurs de 7 0/0 à la moyenne des prix demandés par six chantiers étrangers de premier ordre et le quart seulement du matériel à leur affecter peut être de provenance étrangère.

De plus, la composition et l'effectif minimum de l'équipage, qui sont fixés librement par les armateurs sur les autres navires de commerce, — dans la mesure où les prescriptions de la loi du 17 avril 1907 le leur permettent — sont déterminés, pour les paquebots des services contractuels, par le ministre sur l'avis du département de la marine, la Compagnie entendue.

Mesures prises en faveur du personnel ouvrier (M. M. 114 ; S. A. 108 ; New-York, 109). — Les Compagnies s'engagent : 1° à verser à la caisse nationale des retraites pour la vieillesse au nom de chaque ouvrier ayant fait au moins trente journées de travail au cours du semestre dans leurs ateliers, une somme calculée au prorata du nombre de journées sur la base de 32 centimes par journée de travail, sans exercer de ce chef aucune retenue sur les salaires ; ce versement est indépendant de celui que la Compagnie est conduite à faire en vertu de la loi sur les retraites ouvrières (3 centimes) ; 2° à recevoir jusqu'à concurrence de 20/0 du nombre des ouvriers habituellement employés dans leurs ateliers, des apprentis de 13 à 18 ans, choisis de préférence dans les familles des ouvriers ou employés. Ces apprentis doivent recevoir une bonne et complète instruction professionnelle et ne peuvent être admis dans les ateliers que pendant la durée normale de la journée de travail, laquelle ne doit pas excéder dix heures.

Mesures prises en faveur du personnel des bureaux (M. M. 116 ; S. A. 109 ; New-York, 110). — Les Compagnies des Messageries Maritimes et Sud-Atlantique doivent verser annuellement à la Caisse nationale des retraites une allocation égale à 50/0 du traitement total, remises et gratifications comprises, de ceux de leurs employés qui effectuent à la même Caisse un versement de même importance. Quant à la Compagnie Générale Transatlantique, qui avait créé

spontanément une caisse de prévoyance administrée par un comité comprenant une majorité de délégués élus par les participants, le cahier des charges l'oblige à en faire bénéficier tous les employés classés du personnel sédentaire et à y verser 6 0/0 des traitements fixes de ces employés.

Ces charges supplémentaires en faveur du personnel ouvrier et administratif ne sont pas sans importance : pour la Compagnie des Messageries Maritimes, elles représentent un surcroît de dépenses de plus de 400.000 francs par an (1).

Appréciation critique des obligations imposées aux Compagnies.

Nos cahiers des charges imposent aux Compagnies, aux points de vue de la vitesse, de l'âge et du tonnage des paquebots, un programme de constructions qui aurait assuré à notre pavillon, si la guerre n'était venue entraver l'exécution, un rang aussi honorable que possible, compte tenu de l'état de nos ports et de la situation économique du pays.

Mais ce qu'on peut leur reprocher, c'est d'avoir trop peu changé depuis 1850, de contenir de nombreuses clauses désuètes et d'imposeraux « concessionnaires » des prescriptions qui rappellent trop, par l'abondance et la minutie (2), celles

(1) Le Lloyd Autrichien doit verser annuellement 250.000 couronnes pour le service des pensions de son personnel.

En Angleterre et en Allemagne, les contrats ne contiennent aucune disposition spéciale en faveur du personnel des Compagnies contractantes, mais on sait que le marin et l'ouvrier allemand tiennent de la législation générale une protection très complète.

(2) Alors que les contrats anglais de la Cunard et de la P. and O. ne contiennent respectivement que 40 et 49 clauses, nos contrats (convention proprement dite et cahier des charges) des services d'Orient et de New-York en comptent 131 et 121, et celui de New-York est, en outre, complété par neuf longues annexes.

qui sont imposées à nos entreprises de transport par terre, lesquelles sont investies d'un véritable monopole, tandis que nos Compagnies de navigation ne se voient concéder, sur la mer libre, ouverte à toutes les concurrences, que des avantages pécuniaires. Sans doute, il convient que les cahiers des charges soient assez exigeants pour donner satisfaction à tous les intérêts en cause, mais le plus important de ces intérêts, celui du pavillon, et aussi celui du Trésor, ne conduisent-ils pas à laisser aux Compagnies, afin de leur permettre de lutter plus efficacement contre les lignes rivales, toute l'initiative et toute la liberté compatibles avec les besoins réels de l'Administration ?

Or ces besoins ne sont pas les mêmes dans toutes les directions et le principal tort de nos cahiers des charges est précisément de présenter une trop grande similitude de fond et de forme et de considérer toutes les lignes qu'ils régissent comme des services publics, alors qu'elles sont loin de présenter toutes ce caractère au même degré. Si les clauses relatives aux installations à prévoir pour le temps de guerre, à la protection de nos chantiers de construction et du personnel des Compagnies peuvent présenter sans inconvénients la plus grande analogie, par contre, lorsqu'il s'agit de la surveillance de la construction et de l'exploitation, des emménagements, des itinéraires, du service postal, l'esprit de la réglementation ne devrait pas être le même sur les grandes lignes de vitesse et de luxe — où la liberté d'action de la Compagnie est pour elle et pour le pavillon la condition essentielle du succès, où la concurrence étrangère est pour le public la meilleure des garanties, où les intérêts de l'exploitation ne doivent pas être subordonnés à l'intérêt postal, parce que l'Administration peut profiter et profite, en fait, pour l'acheminement des courriers, des nombreux services étrangers, — et sur nos lignes coloniales où la réglementation devrait

être plus ou moins serrée suivant le nombre des lignes étrangères et les intérêts de l'Administration.

Au lieu de cahiers des charges, quasi uniformes, il faudrait donc des clauses appropriées aux caractères de chacune des lignes à exploiter.

SECTION III. — Clauses de garantie : Organes de surveillance, Cautionnement, Pénalités.

Puisqu'elle considère les lignes contractuelles comme des services publics et qu'elle leur impose en conséquence de lourdes charges, l'Administration est logiquement conduite à prendre les mesures nécessaires pour que les Compagnies observent strictement leurs obligations :

A cet effet, les cahiers des charges instituent des organes de surveillance, astreignent les Compagnies à verser un cautionnement et prévoient en cas d'infraction des pénalités rigoureuses.

1° *Autorités chargées de la surveillance* (M. M. 74-79 : S. A. 70-75; New-York, 72-78 ; 86, Antilles).

La surveillance est assurée au nom du ministre :

a) Dans les ports d'attache ou d'escale par les commissaires du Gouvernement (1) ; ces fonctionnaires exercent leur contrôle sur les opérations de toute nature effectuées par les Compagnies soit au titre des services subventionnés, soit au titre des lignes libres dont les opérations se lient à l'exploitation de ces services ; ils n'ont d'ailleurs pas à s'immiscer dans l'exploitation mais ils peuvent demander communication de tous renseignements et de toutes pièces qu'ils jugent

(1) Ces autorités exercent, à titre principal, une autre fonction publique ; c'est généralement le directeur ou le receveur principal des postes du lieu.

utiles à l'accomplissement de leur mission ; ils ont le droit de faire des visites et vérifications à bord des navires et de se faire accompagner de telles personnes qu'ils jugent capables de les assister dans leur examen ; enfin ils constatent les heures de départ et d'arrivée des paquebots.

b) En cours de navigation, par les contrôleurs des services maritimes postaux, qui non seulement assurent l'exécution du service postal mais veillent aussi à l'exécution du cahier des charges.

En outre, un registre des réclamations, visé par le commissaire du Gouvernement du port d'attache, est tenu sur chaque paquebot à la disposition des passagers ; au retour de chaque voyage, une copie certifiée des plaintes formulées sur ce registre est transmise soit par le contrôleur des services postaux, soit par le commissaire du Gouvernement au ministre qui peut, s'il le juge nécessaire, exiger le remplacement des agents reconnus coupables (1).

c) Au siège social de la Compagnie, par un commissaire du Gouvernement qui, indépendamment de sa mission de contrôle, peut être chargé par les diverses administrations de les représenter auprès du concessionnaire pour étudier et « solutionner », au mieux de l'intérêt général, toutes les questions se rapportant à l'exécution ou à la modification des services.

2° *Cautionnement* (M. M. et S. A., 6-7 ; New-York, 4-5 ; Antilles, 6-7).

En garantie de la bonne exécution des services qui leur sont confiés, les Compagnies sont tenues, dans les huit jours qui suivent la notification à elles faite de l'approbation du marché par le Parlement, de constituer un caution-

(1) Les contrats allemands contiennent une disposition analogue
« Sur chaque paquebot, il est tenu un cahier de plaintes. Copie de ces plaintes et des suites qui leur ont été données doit être transmise au Chancelier. » (Contrat du Norddeutscher Lloyd ; art. 32.)

nement, soit en numéraire, soit en bons du Trésor, soit en rentes sur l'Etat calculées conformément au décret du 18 novembre 1882, soit par affectations hypothécaires sur un matériel naval libre de tout engagement et agréé par l'Administration, conformément à la loi du 10 juillet 1885 et au décret précité, soit par tout autre gage ou caution accepté par le ministre.

Ce cautionnement est fixé à ;

3.000.000	par le cahier des charges des services d'Orient	
1.000.000	— d° —	de New-York
1.000.000	— d° —	des Antilles et de l'Amérique Centrale
1.000.000	— d° —	de l'Atlantique Sud

soit à une somme allant du sixième au tiers de la subvention annuelle de base.

En cas de prélèvement sur le cautionnement, la Compagnie doit le compléter dans un délai de 15 jours à partir de la notification à elle faite de cette mesure ; faute par elle de se conformer à cette obligation, le marché peut être résilié. (M. M. 93 ; S. A. 89 ; New-York, 91 ; Antilles 109).

3° *Pénalités* (M. M. 80-92 ; S. A. 76-89 ; New-York, 78-91.)

Les lignes régies par les contrats étant considérées en France comme des services publics, on estime que les sanctions financières que comporte un manquement à ces services ne doivent pas être fixées, dans chaque cas, d'un commun accord entre les parties ou par arbitrage, comme le prévoit le contrat anglais de la Cunard Co., mais qu'elles doivent être déterminées d'avance par le cahier des charges et appliquées par l'Administration seule ; de même leur taux ne doit pas être évalué, comme dans les contrats anglais de la P. and O. et de la Royal Mail Co., en proportion du quantum correspondant de la subvention mais, en con-

sidération du préjudice causé à l'intérêt public (1), à un chiffre tel que la Compagnie ne puisse jamais avoir intérêt à éluder ses obligations. Quelles sont les pénalités encourues par les Compagnies ? Par qui et comment sont-elles appliquées ?

a) *Importance des Pénalités.* — De tous temps, les pénalités prévues par les cahiers des charges français ont été relativement fortes, mais les cahiers actuels et surtout le dernier en date, celui du service de New-York, sont venus renforcer singulièrement leur rigueur.

Elles sont infligées le plus souvent sous forme d'amende, quelquefois sous forme de retenue sur la subvention, parfois même sous les deux formes cumulativement.

Pour les paquebots du service de New-York, quand la vitesse prévue aux essais n'est pas atteinte, la Compagnie est passible d'une amende de 100.000 francs par dixième de nœud d'insuffisance et au delà d'un demi-nœud, le paquebot est rejeté comme impropre au service.

Sur toutes les lignes, tout retard au départ ou à l'arrivée du ou aux points extrêmes ou intermédiaires entraîne une amende de 50 francs par heure ou fraction d'heure ; au delà de douze heures consécutives de retard non justifié l'amende peut être portée à 100 francs pour chaque heure subséquente. Si le retard dépasse 24 heures, le ministre peut, le concessionnaire entendu, prendre, de concert avec les autorités locales, les mesures nécessaires pour assurer le ser-

(1) « La retenue sur la subvention suffirait si l'inexécution totale ou partielle d'un voyage portait atteinte au seul intérêt de la Compagnie et si ce service n'était pas un service public d'Etat. De ce point de vue, il est de toute justice qu'à un manquement de service corresponde une sanction spéciale et que cette sanction soit assez forte pour que le concessionnaire ait tout intérêt à tenir ses engagements. » (M. Simyan, député ; rapport présenté à la Chambre des députés sur la convention pour le service de New-York, 1913.)

vice des dépêches, affréter au besoin des navires au compte de l'entreprise ou réquisitionner les navires affectés à la concession. Pour toute escale réglementaire non desservie, les Compagnies sont passibles d'une amende de 2.000 fr.

L'insuffisance de vitesse, en cours d'exploitation, est envisagée avec toute la précision possible :

Si pour l'une quelconque des lignes contractuelles des Messageries ou de la Cie Sud-Atlantique, la vitesse moyenne annuelle est inférieure d'un quart de nœud à la vitesse obligatoire, la Compagnie est passible d'une retenue de 5 0/0 sur la subvention afférente au parcours effectué dans l'année par chacun des paquebots ayant fait une vitesse moyenne annuelle inférieure à la vitesse obligatoire ; la retenue est de 10 0/0 si l'insuffisance est égale à un demi-nœud ; de 15 0/0 si l'insuffisance atteint trois quarts de nœud et ainsi de suite en augmentant de 5 0/0 par quart de nœud d'insuffisance.

Sur la ligne de New-York où un double minimum obligatoire est imposé, l'un par paquebot, l'autre pour l'ensemble du service, deux séries de pénalités ont été prévues ; 1° l'insuffisance de la vitesse moyenne réalisée par chacun des paquebots, pour chaque période d'été ou d'hiver, rend la Compagnie passible des amendes prévues par les deux autres conventions ; 2° si la vitesse réalisée en moyenne annuelle par l'ensemble des paquebots est inférieure à la vitesse minima obligatoire, le concessionnaire est passible d'une retenue de 2 0/0 de la subvention si l'insuffisance de vitesse atteint un quart de nœud ; de 5 0/0 si elle atteint un demi-nœud ; de 10 0/0 si elle est de trois quarts de nœud et ainsi de suite en augmentant de 5 0/0 par quart de nœud d'insuffisance. Toutefois les pénalités résultant de l'insuffisance de vitesse d'un ou de plusieurs paquebots ne peuvent se cumuler avec les pénalités afférentes à l'insuffisance de la vi-

tesse moyenne annuelle ; la plus élevée de ces pénalités est seule prononcée.

L'inexécution totale ou partielle d'un voyage entraîne à la fois une retenue sur la subvention correspondant au parcours non effectué et une amende qui, fixée à 500 francs par les cahiers des charges des services des Messageries et de l'Amérique du Sud, a été élevée à 20.000 francs dans le cahier du service de New-York.

Enfin toute infraction aux clauses du cahier des charges pour laquelle il n'est pas prévu de pénalité spéciale rend la Compagnie passible d'une amende de 25 francs au moins et de 500 francs au plus sur les lignes d'Orient et de l'Amérique du Sud, de 1.000 francs au plus sur la ligne de New-York (1).

Il importe d'ajouter que les marchés peuvent être mis en régie ou résiliés dans un grand nombre de cas, au premier rang desquels on trouve l'inexécution du marché prolongé au delà de deux mois quand la force majeure n'est pas établie.

Ce qui rend particulièrement rigoureuse cette sanction, comme d'ailleurs toutes les pénalités de nos cahiers des charges, c'est que la grève n'est jamais considérée de plein droit comme un cas de force majeure (M. M. 80 ; S. A. 76 ; New-York, 78) tandis qu'en Angleterre les règles relatives à la composition des équipages sont alors suspendues

(1) Les contrats allemands prévoient, eux aussi, des pénalités assez fortes. Si un paquebot s'écarte de l'itinéraire convenu, la Compagnie est passible d'une amende de 1.000 à 5.000 marks par escale non desservie (contrat Norddeutscher Lloyd, art. 8). Si des infractions de cette nature sont relevées au cours de la moitié du nombre des voyages d'une même année, le Chancelier a le droit d'entreprendre lui-même l'exploitation avec les navires mis en ligne, aux frais et risques de la Compagnie, ou de rompre le contrat sans indemnité (même contrat, art. 40).

ipso facto. Encore est-il que l'admission du cas de force majeure est subordonnée par le Conseil d'Etat à la réunion de conditions très strictes ; il résulte en effet des considérations d'un arrêt rendu par cette haute juridiction le 29 janvier 1909 à l'occasion de la grève des officiers de la marine marchande du port de Marseille, que pour que la grève constitue un cas de force majeure (1), il faut :

1° Qu'elle soit indépendante de la volonté de la Compagnie ;

2° Qu'elle n'ait pu être ni prévenue, ni arrêtée par la Compagnie ; il y a lieu d'examiner, en fait, si la grève a pour cause une faute de la Compagnie qui s'est montrée trop intransigeante ou si elle est due à l'exagération des prétentions du personnel ;

3° Qu'elle mette la Compagnie dans l'impossibilité absolue d'exécuter ses obligations. Il ne suffirait pas qu'elle rendît cette exécution plus difficile ou plus onéreuse

En l'espèce, le Conseil d'Etat estima que les Compagnies ne s'étaient pas trouvées dans l'impossibilité absolue de remplir leurs engagements et rejeta en conséquence leur requête qui tendait à l'annulation des décisions ministérielles qui leur avaient infligé les pénalités pour retard, prévues par les cahiers des charges.

b) *Application des pénalités*. — Les pénalités sont appliquées par le ministre sur le rapport des commissaires du Gouvernement ou de leurs délégués, sans mise en demeure préalable, mais après avoir entendu les Compagnies dans leurs explications.

Appréciation critique des clauses pénales. — Plus encore qu'à l'ensemble des obligations qu'elles sanctionnent on peut reprocher aux clauses pénales de nos divers contrats leur uniformité. La nature et le taux des pénalités ne de-

(1) Voir aussi, sur un cas analogue, un arrêt du Conseil d'Etat du 1^{er} août 1914 (C^{ie} des Messageries Maritimes).

vraient pas être les mêmes pour des services qui sont loin d'avoir tous la même importance et de présenter, au même degré, les caractères d'un service public.

Il est indiscutable qu'on ne peut mettre en balance, malgré l'identité des sanctions, les conséquences d'une même irrégularité sur des lignes coloniales aussi différentes que notre grand service d'Indo-Chine et notre petit service annexe de Colombo-Pondichéry.

Il semble aussi que les sévérités des cahiers des charges soient moins opportunes, à l'égard des grands services de l'Atlantique que pour les services coloniaux. Sur les lignes de grande concurrence et de riche clientèle comme celle de New-York, la Compagnie est en effet la première intéressée à ce que ces paquebots réalisent bien, en cours d'exploitation comme aux essais, la vitesse prévue et à ce qu'ils effectuent ponctuellement leur service, parce que la perte de sa clientèle serait pour elle, sans intervention administrative, la plus rigoureuse et la plus efficace des sanctions. Sur des lignes coloniales comme celle de Madagascar, au contraire, de lourdes pénalités se justifient beaucoup mieux, puisque le paquebot qui ne donne pas la vitesse prévue ou qui, d'une manière générale, ne satisfait pas aux obligations du contrat, est cependant assuré du transport des fonctionnaires qui constituent le principal élément de la clientèle et parce que l'Administration, ne pouvant compter que sur un nombre très restreint de paquebots étrangers, a un intérêt majeur, au point de vue militaire, administratif et postal comme au point de vue économique, au bon fonctionnement de notre service national.

Cependant nos cahiers des charges ont adopté une solution inverse ; dans les quelques cas où les pénalités prévues pour les divers services sont différentes, elles sont plus fortes sur la ligne de New-York que sur nos lignes coloniales.

SECTION IV. — Clauses financières.

De même que les conventions étrangères, nos conventions allouent aux services contractuels, principalement sous la forme de subventions, des avantages pécuniaires.

Mais, en France, contrairement aux errements suivis en Angleterre et en Allemagne, la navigation libre reçoit, elle aussi, des subsides.

Pour apprécier la situation financière faite par l'Etat à nos Compagnies subventionnées, il ne suffit donc pas de connaître les clauses de nos conventions et la situation des lignes étrangères concurrentes, il convient aussi de rappeler sommairement notre régime général d'encouragements à la marine marchande.

A. — Rappel du Régime général des encouragements à la marine marchande.

Jusqu'à l'année 1861, notre marine marchande était protégée contre la concurrence étrangère par un ensemble de mesures protectrices basées sur le principe de l'inégalité des pavillons : le droit d'importer des marchandises en France était réservé aux navires français et aux navires appartenant au pays d'origine ; des surtaxes de pavillon frappaient certaines marchandises transportées sous pavillon étranger ; enfin des surtaxes d'entrepôt atteignaient les objets qui avaient séjourné dans un port étranger intermédiaire entre le pays de production et la France.

Par une série de traités de commerce et de mesures législatives qui se sont échelonnées sur la période 1860-1866, la France, à l'imitation de l'Angleterre, renonça au régime protecteur ; mais, comme l'expérience ne tarda pas à dé-

montrer que notre industrie maritime était incapable de vivre sous un régime de liberté absolue, la loi du 29 janvier 1884, modifiée quelques années plus tard par la loi du 28 janvier 1893, vint établir un régime d'encouragements directs comportant pour tout navire construit en France, outre une prime à la construction payable une fois pour toutes au chantier d'origine, une prime à la navigation payable à l'armateur pendant un certain nombre d'années et basée sur l'âge et le tonnage du navire ainsi que sur le nombre de milles parcourus.

La loi du 7 avril 1902, dont les effets n'ont cessé de se faire sentir qu'en 1916, tout en prévoyant, elle aussi, des primes à la navigation proprement dites, instituait en outre, pour les navires construits à l'étranger mais armés par des Français, une compensation d'armement, d'un taux inférieur à la prime, et basée non plus sur le nombre de milles parcourus mais sur le nombre de jours d'armement administratif.

C'est ce dernier mode de subside à la navigation, désormais applicable aux navires français, de moins de douze ans révolus, quel que soit le lieu français ou étranger de leur construction, qui subsiste seul dans la loi du 19 avril 1906, venue à expiration au cours des hostilités, mais encore (1) en vigueur pour les navires construits sous son régime.

Ces primes et compensations, qui ont ainsi pour caractère essentiel et commun de ne profiter qu'aux navires n'ayant pas atteint un âge déterminé et d'être indépendante de la nature des parcours effectués, sont susceptibles d'atteindre des chiffres considérables. C'est ainsi qu'en 1912, parmi ceux placés sous le régime de la loi de 1902 :

(1) Bien entendu le décret du 15 février 1918 portant réquisition générale de la flotte marchande promulgué alors que ces lignes étaient déjà écrites, a pour effet de *suspendre momentanément* le service des primes comme de toutes subventions ou subsides.

12 navires ont acquis de	50 à 100.000 francs
11 — — d° —	100 à 200.000 »
15 — — d° —	200 à 300.000 »
8 — — d° —	plus de 300.000 »

Les navires placés sous le régime de la loi de 1906 acquièrent des avantages moins élevés, quoi qu'enore importants, puisque, pendant cette même année 1912, les trois navires les plus favorisés ont touché respectivement 160.000, 138.600 et 131.000 francs et que sept autres ont perçu plus de 100.000 francs.

Mais tandis que la protection dont jouissait notre marine marchande sous le régime de l'inégalité des pavillons s'appliquait — comme aujourd'hui encore à l'étranger les avantages indirects et comme chez nous les primes à la construction — aux services régis par des conventions comme à la navigation libre, de sorte que les avantages pécuniaires alloués aux services d'intérêt général par les contrats constituaient des subsides de superposition, les primes à la navigation et compensations d'armement ne profitent au contraire qu'à la navigation libre (1).

Et non seulement nos services subventionnés ont été exclus du bénéfice des primes, mais l'institution de ces subsides généraux à la marine marchande a même porté préjudice à nos lignes contractuelles, parce qu'elle a eu

(1) « Sont exclus du droit à la compensation d'armement, dit l'art. 4 de la loi du 19 avril 1906, reproduisant une disposition de la loi du 7 avril 1902, les navires recevant de l'Etat des subventions ne comprenant pas les allocations prévues dans la présente loi », et on trouve dans les cahiers des charges (MM art. 94; S. A. 90; New-York, 92) l'article suivant : « Les navires affectés à la ligne subventionnée ne peuvent en aucun cas bénéficier des primes à la navigation ou compensations d'armement résultant des lois du 7 avril 1902 et 19 avril 1906 ».

De même, en Italie où un système de primes à la marine marchande a été institué, les subventions contractuelles ne se cumulent pas avec les primes.

pour effet de leur susciter sur certains parcours une concurrence française à l'époque même où la concurrence étrangère devenait plus menaçante.

C'est ainsi que dans le bassin oriental de la Méditerranée la Compagnie Fraissenet et la Compagnie Paquet effectuent avec des navires primés des parcours analogues à ceux des services subventionnés des Messageries Maritimes et que dans la direction de New-York, la Compagnie Cyprien Fabre, dont les navires perçoivent à la fois les primes françaises et une subvention du gouvernement portugais fait pour l'émigration une concurrence assez sérieuse aux lignes de la Compagnie Générale Transatlantique.

Pourtant les cahiers des charges ont toujours interdit et interdisent encore à l'Etat « de subventionner aucune ligne de navigation parallèle aux lignes concédées et c'est même là ce qu'ils appellent le « privilège du concessionnaire » (MM. art. 5 ; S. A, 5 ; New York, 3). Aussi les Compagnies subventionnées ont-elles considéré les primes à l'époque où elles ont été instituées comme une violation par l'Etat du pacte conclu. On peut leur répondre que primes et subventions sont deux modes de subsides légalement différents et surtout qu'elles ont comme tous autres armateurs, la faculté, dont elles usent d'ailleurs de plus en plus, de bénéficier elles aussi des primes en exploitant des navires libres et de retrouver ainsi d'un côté ce que le régime général des encouragements à la marine marchande peut leur faire perdre de l'autre.

Mais ce qui est plus grave, c'est que la coexistence de ces deux régimes, primes et subventions, lèse l'intérêt public. De ce point de vue, il est profondément regrettable en effet, comme on l'a maintes fois remarqué (1), qu'à une époque

(1) « Par une véritable inconséquence, disait le ministre des Finances à la tribune de la Chambre des députés le 30 juin 1909, nous

où toutes les industries sont orientées vers la concentration des efforts nous fassions, en matière maritime, une politique d'éparpillement en subventionnant et en primant, aux frais des contribuables, une série de Compagnies qui se concurrencent entre elles, au lieu de ne soutenir dans une même direction qu'une seule et puissante entreprise.

Entre les lois de primes et les conventions, entre ces libéralités allouées par l'Etat aux navires en dehors de toute obligation souscrite par l'armateur et les subventions contractuelles, on peut d'ailleurs relever toute une série d'analogies quant aux buts poursuivis par les Pouvoirs Publics :

1^o De même que les paquebots placés sous le régime des conventions, les navires primés sont tenus de transporter gratuitement les dépêches (art. 8 de la loi du 7 avril 1902, non abrogé par la loi du 19 avril 1906).

2^o De même que les conventions, mais dans une mesure plus modeste, les lois de primes s'inspirent de la nécessité pour le pays de posséder des navires rapides : la compensation d'armement n'est allouée par la loi de 1906 qu'aux navires ayant donné aux essais une vitesse de 9 nœuds au moins, et est réduite de 10 0/0 lorsque la vitesse est inférieure à 10 nœuds ; par contre, elle est majorée de 10 0/0 pour les navires ayant réalisé aux essais une vitesse de 14 nœuds, de 20 0/0 si la vitesse est de 15 nœuds, de 30 0/0 lorsque la vitesse atteint au moins 16 nœuds.

3^o Les lois de primes se sont aussi préoccupées de cons-

soutenons aux frais des contribuables, des entreprises qui se concurrencent entre elles. »

Il convient de remarquer à ce propos que la législation italienne des primes, pourtant inspirée de la nôtre, a pris soin d'exclure du bénéfice de la prime tout navire qui effectue des parcours parallèles à ceux des services subventionnés.

tituer au moyen de navires aménagés à cet effet une réserve éventuelle pour la marine de guerre. L'article 20 de la loi de 1902, lequel n'étant pas abrogé est applicable aux navires construits sous le régime de la loi de 1906, dispose que les navires qui, par leur construction, leurs emménagements, leurs installations ou leur vitesse rempliront des conditions de nature à augmenter leur valeur au point de vue des services qu'ils pourraient rendre à la marine de guerre sont susceptibles de bénéficier d'une surprime ne pouvant dépasser 25 0/0,

4° Le législateur avait même songé aux primes pour favoriser la création de lignes régulières de cargo-boats. L'article 9 de la loi du 7 avril 1902, que la loi de 1906 n'a pas abrogé, dispose en effet : « les armateurs qui souscrivent l'engagement d'exploiter pendant cinq ans au moins une ligne régulière de navigation effectuant chaque année un parcours minimum avec des navires d'un âge et d'un tonnage déterminés, peuvent obtenir qu'en remplacement des primes de navigation ou des compensations d'armement, il leur soit alloué pendant la période mentionnée dans leur engagement, une subvention annuelle fixe correspondant à la moyenne des primes ou des compensations auxquelles auraient eu droit les navires en service pour l'ensemble des parcours effectués. »

C'est ainsi que sous le régime même des primes, les armateurs pouvaient conclure de véritables conventions qui, s'il s'était agi de navires susceptibles de bénéficier des surprimes de vitesse ou des surprimes militaires, auraient contenu plusieurs clauses comparables à celles des cahiers des charges que nous avons étudiés.

Mais si les dispositions relatives aux surprimes de vitesse ont trouvé leur application depuis la mise en service de paquebots mixtes transportant à la fois une importante cargaison et des passagers des classes inférieures, par contre,

l'article qui prévoit des surprimes militaires n'a jamais eu l'occasion de jouer. De même, l'appel fait aux armateurs pour constituer des lignes régulières sous le régime des primes-subsventions est resté sans écho : c'est qu'en retour de conditions de liquidation plus rapides et plus commodes de la prime, dont le taux n'était d'ailleurs nullement augmenté, l'Etat imposait une série d'obligations gênantes et subordonnait l'autorisation demandée à un ensemble de formalités (Décret en Conseil d'Etat après étude de trois administrations) dont le moindre inconvénient était de retarder et d'entraver l'organisation du service régulier qu'il s'agissait d'encourager.

Il est regrettable que le législateur, qui avait pourtant compris l'intérêt de services réguliers de navires de charge pour notre expansion commerciale, n'ait pas su mettre sur pied un régime susceptible d'intéresser les armateurs (1).

Connaissant ainsi d'une part le système des avantages contractuels et indirects dont bénéficient les services de paquebots étrangers et, d'autre part, le régime des primes à la navigation libre en France, nous pouvons examiner, dans le passé et dans le présent, les clauses financières de nos conventions.

B. — Histoire des clauses financières des conventions.

1° Si les subsides alloués à nos lignes d'intérêt général ont toujours affecté principalement la forme de subvention, les divers autres modes d'encouragement usités à l'étranger, — avances et garantie d'intérêt — et exceptionnellement le

(1) Au cours de la discussion de la loi du 7 avril 1902, le sénateur Louis Pichon avait présenté sans succès un amendement tendant à allouer une surprime aux navires qui seraient liés à l'Etat par un cahier des charges.

régime des primes lui-même ont été introduits à certaines époques dans nos contrats.

On conçoit en effet que dans un pays comme la France, où l'industrie des transports maritimes et, à plus forte raison, les entreprises de services rapides n'ont jamais exercé beaucoup d'attrait sur les capitaux, l'Etat ait songé à faciliter aux Compagnies contractantes la constitution des fonds nécessaires et que, depuis l'institution du régime des primes, on ait pensé à combiner ce régime avec celui des subventions de manière à unifier les bases de la contribution du Trésor public au développement de notre marine marchande et à dégager de la somme des charges budgétaires afférentes aux lignes contractuelles la part inhérente aux obligations imposées par le cahier des charges.

2° Tandis que la concurrence étrangère devenait de plus en plus vive et les exigences de nos cahiers des charges de plus en plus lourdes et alors que le législateur instituait des primes en faveur de la navigation libre, le taux des subventions et autres subsides contractuels ont constamment diminué jusqu'à une époque récente où l'Etat s'est trouvé dans l'obligation de les relever en raison de la situation critique des Compagnies ; et cette nécessité d'augmenter les subventions a eu pour conséquence un changement complet du régime financier des conventions qui, d'abord forfaitaire, est aujourd'hui basé sur les principes de la revision des subventions et de la participation de l'Etat aux bénéfices.

Cette double constatation ressort de l'histoire des clauses financières des conventions.

I

Jusqu'à l'année 1912, les subventions étaient généralement fixées à forfait par les conventions à un chiffre le plus

souvent invariable, parfois décroissant (1), mais complètement indépendant des résultats de l'exploitation ; seules les primes de vitesse que prévoyaient certains contrats en sus de la subvention proprement dite (conventions pour le service de New-York des 23 juillet 1883 et 16 juillet 1897 ; conventions pour le service des Antilles et de l'Amérique Centrale des 3 décembre 1883 et 5 juillet 1901) pouvaient faire varier le chiffre global des subsides.

Tout d'abord la subvention était le seul avantage alloué aux Compagnies. A ce mode de subside vint se juxtaposer en 1864 celui des *avances en numéraire*. Les deux grandes conventions conclues cette année-là, l'une avec la Compagnie Générale Maritime, l'autre avec la Compagnie des Messageries Maritimes consentaient à ces Sociétés, en plus des subventions annuelles, des avances sans intérêt s'élevant respectivement à 18.600.000 francs et à 12.000.000 francs remboursables en 20 et en 12 annuités et gagées sur le matériel naval des réseaux intéressés. Il s'agissait dans les deux cas de la construction simultanée d'un grand nombre de paquebots et par conséquent d'un gros effort financier à réaliser par des Compagnies qui, l'une toute nouvelle, l'autre peu importante encore, ne pouvaient compter sur un crédit suffisant à des taux normaux (2). Mais lorsque les services prévus eurent été créés et qu'il y eut lieu de

(1) La subvention allouée à la Compagnie des Messageries par la convention du 28 janvier 1851 était de 5 millions pendant les 10 premières années ; à partir de la onzième année, elle était réduite d'une somme de 100.000 francs par an, de manière à être ramenée finalement à 2 millions.

(2) De même la convention des 26 juillet-4 août 1868, conclue entre l'Etat et la Compagnie Générale Transatlantique pour l'exploitation du service Panama-Valparaiso, comportait l'avance à la Compagnie d'une somme de 4 millions, payable par moitié à la fin des deux années 1868 et 1869, non productive d'intérêt et remboursable en cinq annuités.

renouveler les conventions, l'Etat ne jugea plus utile de consentir de nouvelles avances ; les Compagnies n'avaient plus guère besoin de faire appel au crédit et si des fonds leur étaient cependant nécessaires, elles étaient suffisamment et assez avantageusement connues pour se les procurer elles-mêmes. Aussi était-ce de nouveau sous l'unique forme des subventions que pendant de nombreuses années les Compagnies allaient recevoir des subsides.

L'année 1894 parut être le point de départ d'une orientation nouvelle. Le marché conclu le 5 novembre de la dite année entre l'Etat et la Cie des Messageries Maritimes pour l'exploitation des lignes de l'Amérique du Sud supprimait la subvention à partir du 22 juillet 1895, la Compagnie devant assurer désormais le service sous le *régime général des encouragements* alloués à la marine marchande par la loi du 30 janvier 1893. Ainsi des paquebots réguliers et assez rapides ne recevaient pas d'autres avantages que des cargos lents du même âge et de même tonnage libres de toutes les obligations d'un cahier des charges ! Mais il ne s'agissait là que d'un seul des services de la Compagnie ; la convention conclue, cette même année, pour les services d'Orient consacrait, une fois de plus, le système des subventions. Cependant l'idée de généraliser le régime des primes, en l'appliquant à tous nos services contractuels, se répandait peu à peu. En 1899, la Commission chargée d'étudier les conditions du renouvellement du contrat pour les services des Antilles et de l'Amérique Centrale proposa de réaliser « la conjugaison du régime général des encouragements à la marine marchande avec le système des subventions contractuelles » en allouant aux paquebots régis par des conventions les primes qu'ils toucheraient s'ils naviguaient librement, augmentées d'une surprime correspondant aux charges contractuelles et restant en rapport constant avec la prime. La réforme proposée n'avait pas seulement pour

but d'unifier le type des subsides à la marine marchande ; elle tendait surtout, à cette époque où les Compagnies percevaient des subventions fixes et n'étaient pas astreintes à l'obligation de maintenir l'âge moyen du tonneau de jauge au-dessous d'un chiffre déterminé, à substituer aux allocations rigides des allocations plus souples, variables avec le tonnage des paquebots et avec la longueur des parcours effectués ou la durée de l'armement, et à inciter aussi les Compagnies au rajeunissement progressif de leur flotte.

Mais l'introduction dans la loi du 7 avril 1902 sur la marine marchande, alors en préparation, de limitations pour le tonnage susceptible d'être prime et pour les crédits affectés aux primes, allait rendre impossible l'application du système envisagé. La proposition pouvait cependant être considérée comme une indication sur l'évolution possible du régime des subventions.

Cette évolution ne se produisit pas : deux innovations d'une importance capitale allaient faire perdre en effet le meilleur de son intérêt au système de la généralisation des primes ; l'une, que nous connaissons, est l'introduction dans les cahiers des charges de clauses assurant le rajeunissement du matériel ; l'autre est la substitution des subventions revisables aux anciennes subventions fixes.

II

L'insertion dans nos conventions de clauses d'association financière de l'Etat aux résultats de l'exploitation résulte moins d'un ensemble d'idées théoriques que des circonstances.

La convention à primes de 1894, qui expirait le 20 juillet 1903, devait être prolongée de dix ans si, à cette époque,

la législation en vigueur permettait aux paquebots affectés au service de continuer à toucher les primes. Mais comme la loi du 7 avril 1902 refusa le bénéfice des primes à tout navire âgé de plus de douze ans, la Compagnie qui avait la perspective d'une diminution constante des subsides à percevoir, à mesure que ses paquebots, dont le renouvellement progressif n'était pas prévu par le marché, atteindrait l'âge maximum fixé par la loi, informa l'Administration qu'elle renonçait à continuer l'exploitation d'un service qu'elle considérait comme trop onéreux. Une série d'accords provisoires à court terme purent cependant être conclus, mais, en 1907, l'entreprise notifia de nouveau au ministre la cessation du service.

Le gouvernement se trouvait donc placé dans l'alternative ou d'assumer la responsabilité de l'interruption d'un service qui était reconnu nécessaire au prestige et à l'influence française en Amérique latine, ou de consentir à un sacrifice pécuniaire. C'est en ce sens qu'il se décida : le 26 juin 1907, il concluait avec la Compagnie une nouvelle convention et s'engageait à lui payer de nouveau une subvention, fixée en principe à 1.550.000 francs, mais comme il ne voulait pas que cette subvention pût devenir pour la Compagnie une source de profits, il stipula que si pour l'un des exercices les bénéfices de l'exploitation permettaient de distribuer aux actionnaires un dividende supérieur à 5 0/0 du capital nominal, la Compagnie verserait à l'Etat les deux tiers de l'excédent sans toutefois que le versement puisse être supérieur au montant annuel de la subvention, déduction faite du montant des primes qui resteraient acquises à la Compagnie.

Ainsi pour l'un des services d'intérêt général et en raison des conditions onéreuses de l'exploitation qui nécessitaient de sa part une aide plus importante, l'Etat après avoir essayé du régime des primes avait été conduit à l'aban-

donner sans revenir toutefois à celui de la subvention fixe (1).

De même, c'est l'insuffisance des subsides alloués aux Compagnies, qui, peu de temps après, a conduit l'Etat, soucieux de limiter ses sacrifices aux besoins réels des services contractuels, à augmenter l'importance de son concours financier mais aussi à substituer à l'ancien système forfaitaire le système de la revision de la subvention suivant les résultats de l'exploitation, du partage des bénéfices et du contrôle financier.

Le mécanisme assez complexe des conventions actuelles n'a d'ailleurs pas été adopté sans quelques tâtonnements préalables.

Avant d'aborder l'étude des clauses financières aujourd'hui en vigueur, il y a donc lieu d'exposer :

a) Pourquoi les subventions précédemment allouées aux Compagnies étaient insuffisantes ;

b) Comment on est arrivé à l'élaboration du régime définitif ;

a) Le phénomène de « décommercialisation » des services réguliers et rapides qui s'est manifesté à l'étranger à la fin du xix^e siècle s'est fait sentir plus encore en France : les charges croissantes imposées à nos Compagnies par la législation générale de la marine marchande et par les

(1) La convention du 26 juin 1907 n'était cependant pas la première qui rompait avec le régime du forfait : il existait un précédent dans la convention conclue le 16 février 1868 entre l'Etat et la Compagnie Générale Transatlantique pour l'exploitation de la ligne Panama-Valparaiso, supprimée en 1874. En raison de l'aléa que présentait ce service, l'Etat allouait à la Compagnie, en plus d'une subvention fixe, une subvention éventuelle qui ne pouvait dépasser 2 millions et qui était destinée à assurer aux actionnaires, après paiement de toutes les dépenses et charges d'exploitation, une rémunération de 5 0/0 du capital ; par contre, l'Etat devait entrer en partage dans la proportion d'un quart si les bénéfices dépassaient 8 0/0.

cahiers des charges, jointes à celles qui résultent de la situation économique de l'industrie maritime dans notre pays, ont largement compensé les avantages dus aux progrès de l'art des constructions et de la machinerie.

L'institution des primes, au bénéfice desquelles la navigation subventionnée n'a pas été admise, aurait dû, semble-t-il, avoir du moins pour corollaire un relèvement des subventions.

Or, les chiffres montrent au contraire que, depuis l'époque des premières conventions jusqu'à nos jours, le taux des subventions a continuellement baissé, que les années 1881 et suivantes n'ont marqué aucun temps d'arrêt dans ce mouvement de baisse.

Dates des Conventions	Vitesse minima obligatoire en moyenne annuelle	Taux de la subvention par lieue marine
-----------------------	---	--

1° Service d'Indo-Chine et d'Extrême-Orient.

1861	9 n. 5	59 fr. 40 (1)
1875	9 n. 5	38 fr. 77
1886	13 n.	32 fr.
1894	14 n.	31 fr.

2° Service de la « Méditerranée » Orientale.

1851	9 n.	28 fr. 53
1871	9 n.	20 fr. 075
1886	13 et 12 n.	14 fr. 80
1894	— d° —	13 fr. 025

3° Service de l'Amérique du Sud.

1857	9 n. 5	46 fr. 12
1875	13 n.	17 fr. 806
1886	13 n.	17 fr. 806
1907	14 n.	14 fr. 20

4° Service de New-York.

1858	11 n. 5	55 fr. 83
1873	»	44 fr. 08
1883	15 n.	49 fr. 60 — 60 fr. 40 (1)
1897	18 puis 19 n.	51 fr. 90

(1) Compte tenu de l'avantage du prêt sans intérêt consenti par cette convention à la Compagnie.

Pendant le même laps de temps les primes à la navigation accusaient au contraire une hausse constante :

taux des primes avant	1881				
— d° — à partir de	1881	1,50	par tonne de jauge nette		
— d° —	1893	1,10	— d° —	brute	
— d° —	1902	1,50 à 1,70	— d° —	brute	

Ainsi nos Compagnies subventionnées qui avaient tout d'abord connu une ère de prospérité voyaient l'Etat leur marchander davantage son appui à mesure qu'elles en avaient un plus grand besoin.

Pour la Compagnie des Messageries Maritimes le rapport du montant global des subventions et des primes à la navigation au montant des recettes d'exploitations s'exprime pendant la période 1886-1906 par les chiffres suivants (1) :

Année	1886	1890	1895	1900	1905
Rapport	45,4 %	30,5 %	32,5 %	28,5 %	25,9 %

et la proportion de ces mêmes subsides aux dépenses d'exploitation est de :

39 %	29,1 %	30,2 %	24,2 %	23,7 %
------	--------	--------	--------	--------

L'examen de ces rapports numériques tout à fait parallèles montre que l'intervention de l'Etat en 1905 constituait une aide bien moins puissante que 20 ans auparavant.

Par contre, les réductions imposées en faveur des fonctionnaires et du matériel des administrations, qui représentaient 3.500.000 francs en 1894, atteignaient en 1905, à la suite d'une progression continue, une somme de 4.200.000 francs ; dans le même temps les charbons avaient haussé de 4 fr. 50 par tonne, soit un supplément

(1) Ces chiffres sont extraits du rapport présenté à la Chambre des députés par M. Chautard sur la convention des Messageries du 17 octobre 1908.

annuel de dépenses de 2 millions ou 3 0/0 du capital ; enfin la concurrence étrangère, devenue plus redoutable, avait amené une diminution du pourcentage des places occupées sur les paquebots d'Extrême-Orient, d'Australie et de l'Amérique du Sud.

De leur côté les actionnaires, au lieu de procéder à des sages amortissements, avaient trop longtemps préféré s'attribuer des dividendes. Bien qu'ils se fussent décidés en 1902 à réduire leur capital de 60 à 30 millions pour compenser l'insuffisance des amortissements antérieurs, puis à augmenter les prélèvements pour amortissements et à diminuer le dividende, enfin en 1907 à le supprimer complètement, la Compagnie ne possédait pas les réserves nécessaires pour procéder à la réfection et au rajeunissement de sa flotte, trop vieillie pour répondre aux besoins à satisfaire.

La situation devenait critique.

Aussi lorsqu'en 1908, le Gouvernement se préoccupa du renouvellement de la convention de 1894 pour les services d'Orient et de la convention des services de l'Amérique du Sud, la Compagnie déclara qu'elle ne pouvait consentir au renouvellement des contrats que moyennant une majoration importante de la subvention.

Mais, d'autre part, le département des Finances estima que la situation budgétaire ne permettait pas d'envisager semblable éventualité, tout en reconnaissant cependant qu'il était plus que jamais indispensable de développer nos services réguliers à marche rapide.

C'est de la double nécessité de donner au concours de l'Etat son maximum d'effet sans imposer au Trésor des sacrifices plus lourds que précédemment, que sortit la combinaison financière nouvelle, qui trouva son expression dans la convention du 17 octobre 1908.

Le système comportait :

1° La séparation des services de la Compagnie en deux groupes distincts, le premier de ces groupes comprenant les lignes d'intérêt général et le matériel qui leur était affecté ; c'était le domaine contractuel ; le second, le matériel des autres lignes, dont la Compagnie réglait à son gré le fonctionnement ; c'était le domaine privé. Les comptes d'exploitation de ces deux domaines étaient complètement distincts.

2° L'allocation d'une subvention fixée en principe à 15 millions mais revisable suivant les résultats de l'exploitation, de manière à assurer un dividende de 1 0/0 seulement aux actionnaires ; toutefois le jeu de la classe de revision était limité par les deux chiffres de 15 et de 17 millions 1/2.

3° L'obligation pour la Compagnie d'émettre en contre-valeur de la flotte appartenant au domaine contractuel et pour gager les constructions futures qui seraient échelonnées sur toute la durée de la convention, des obligations amortissables en 25 ans, durée généralement admise — disait le gouvernement — pour l'utilisation normale d'un navire. De cette façon, lorsque le gage de la dette disparaîtrait, la dette elle-même serait éteinte ; on n'aurait donc pas de compte d'amortissement spécial à constituer en dehors des charges afférentes au service des emprunts.

A ces emprunts l'Etat accordait sa garantie afin que la Compagnie dont le crédit propre était très ébranlé, pût trouver des prêteurs à un taux avantageux.

4° En échange de ces avantages, subvention revisable et garantie d'intérêt, l'Etat se réservait une part des bénéfices dès que ceux-ci atteignaient 1 0/0.

5°) L'Etat n'intervenait pas dans la direction technique ou commerciale de l'affaire mais il se réservait un droit de contrôle étendu sur les opérations et la vérification des comptes d'exploitation.

6° Les émissions étaient gagées sur l'actif du domaine contractuel et, en raison de la garantie accordée par l'Etat aux obligataires, la Compagnie ne pouvait en aucun cas faire acte d'aliénation par voie d'hypothèque ou autrement d'une partie quelconque de ce domaine.

Dans le cas où le règlement d'un exercice du domaine contractuel faisait ressortir un déficit, le montant de ce déficit devait être d'abord prélevé sur un fonds de contribution, constitué au début, pour la plus grande part, par la Compagnie et reconstitué par elle seule au cours de la convention ; en cas d'insuffisance du fonds de contribution, la somme nécessaire au service de l'annuité de la dette obligatoire du domaine contractuel devait faire l'objet d'une avance de l'Etat. Si, lors du règlement d'un exercice, les avances dues par la Compagnie venaient à dépasser trois fois le montant de l'annuité des obligations garanties, la résiliation pouvait être prononcée d'office par décret. L'Etat devenait alors propriétaire de la totalité de l'actif du domaine contractuel et en prenait possession à charge par lui d'assurer le service de celles des obligations qui n'étaient pas encore amorties. En fin de concession, il avait les mêmes droits et si le domaine contractuel était insuffisant pour lui permettre de rentrer dans ses avances, il avait aussi, mais seulement après les créanciers de la Compagnie et jusqu'à concurrence du tiers du montant disponible, un droit de reprise sur le domaine privé de la Compagnie.

L'économie de cette convention était inspirée du système financier des grandes conventions avec les Compagnies de chemins de fer. Sans doute, il existe entre les deux régimes des différences profondes, inhérentes à la nature même des exploitations ; c'est ainsi que les dépenses de construction de la voie n'ont pas ici d'équivalent et qu'au lieu d'un monopole, l'Etat concède une subvention mais on peut relever

cependant plusieurs analogies avec les conventions Raynal de 1883 :

1° L'Etat garantit sous forme d'avances éventuelles gagées sur le matériel de la Compagnie l'intérêt et l'amortissement des obligations.

Par le jeu de la clause de revision de la subvention il assure aussi un certain dividende aux actions, mais il ne s'agit pourtant que d'une garantie limitée, puisque le jeu de cette clause de revision est lui-même limité.

2° L'Etat reçoit une part des bénéfices excédant un chiffre convenu mais tandis que dans les conventions Raynal, le bénéfice à partir duquel commence le partage avec l'Etat est notablement supérieur (1) à celui qui correspond au dividende garanti, ici le dividende réservé est le même que le dividende garanti, car c'est seulement jusqu'à concurrence de 4 0/0 du capital que la Compagnie se voit attribuer la totalité des bénéfices.

La part maximum — les deux tiers de l'excédent — réservée à l'Etat par la convention Messageries est égale à celle que lui réservent les conventions Raynal.

3° La vérification des comptes est effectuée suivant la même procédure.

Le projet de loi portant approbation de la convention fut discuté par la Chambre pendant sept longues séances (2). On reprocha au Gouvernement d'avoir traité de gré à gré au lieu de procéder par adjudication et surtout d'avoir engagé gravement le Trésor public en associant l'Etat à une entreprise dont la situation financière était peu solide et sur laquelle il n'était fourni que des renseignements insuffisants. L'estimation qui avait été faite des élé-

(1) Pour le Nord, le dividende garanti était de 54 fr. 10 ; le dividende réservé de 88 fr. 50.

2) Séances des 26 mai, 2, 9, 16, 23 et 30 juin, 7 juillet 1909.

ments de l'actif, évalués à 104 millions, apparut comme très contestable et on fit remarquer au ministre que la Compagnie, étant autorisée en vertu de la convention à émettre des obligations jusqu'à concurrence de cette somme, aurait la faculté non seulement de se procurer l'argent nécessaire pour le remboursement de sa dette flottante (17 millions) et pour l'augmentation de son fonds de roulement mais encore de convertir sa dette obligataire ancienne (67 millions) en dette nouvelle, garantie par l'Etat et procurant par conséquent un intérêt moindre. La Commission du budget, pensant qu'il serait regrettable que la garantie de l'Etat put favoriser ou seulement faciliter la spéculation, fit distraire la dette obligataire ancienne de la convention et limiter la garantie immédiate de l'Etat à 40 millions qui seraient destinés à couvrir la dette flottante et certaines dépenses bien déterminées ; mais en réalité l'Etat subissait quand même les conséquences de la dette obligataire de la Compagnie, car il était obligé d'inscrire dans le compte du domaine contractuel, c'est-à-dire dans le compte de l'association, des annuités destinées au service des obligations anciennes et aussi parce que, dans le cas où il deviendrait propriétaire de l'actif, il devrait assurer la charge de la dette obligataire dont il faisait disparaître le gage.

On remarqua aussi que le Trésor risquait fort de ne pouvoir se faire rembourser les avances qu'il serait appelé à faire au titre de la garantie d'intérêt, parce que la valeur des obligations à émettre immédiatement, ajoutée au montant des obligations déjà en cours, était au moins égale à la valeur du domaine contractuel et que le domaine privé contre lequel il ne pourrait se retourner qu'après satisfaction des autres créanciers et jusqu'à concurrence du tiers du reliquat n'était pas évalué à plus de 30 millions, de sorte que la valeur saisissable et réalisable serait au grand maximum de 10 millions.

La convention ne fut pas acceptée. Par l'ordre du jour Legrand-Bouisson la Chambre des députés « approuvant les principes essentiels posés dans la convention... décidée à introduire dans les contrats relatifs à l'exploitation des services maritimes d'intérêt général des clauses impliquant le contrôle financier de l'Etat, la révisibilité des subventions suivant les résultats de l'exploitation et le partage des bénéfices... mais entendant limiter aux émissions faites en vue de l'avenir sans intervention dans les opérations du passé la garantie donnée par l'Etat au capital-obligations », renvoya à la Commission le projet de loi qui lui était soumis.

Ainsi la Chambre approuvait les principes posés par la convention et affirmait même la nécessité de les introduire dans toutes les conventions maritimes ; elle se refusait seulement à admettre que la garantie d'intérêt pût couvrir les dettes du passé.

Mais un régime de garantie limitée était-il possible ? Comment l'Etat pourrait-il pratiquement ne couvrir de sa garantie qu'une tranche spéciale des obligations de la Compagnie ? Sa garantie morale ne couvrirait-elle pas le tout alors même que sa garantie effective ne s'appliquerait qu'à une partie de la dette ? Si la Compagnie venait à se trouver dans une situation difficile, ne ferait-elle pas appel au secours de l'Etat qui, dans son propre intérêt, hésiterait à la laisser mettre en faillite ?

D'ailleurs l'extension à des entreprises privées de la garantie du Trésor ne pouvait être sans inconvénient pour le crédit public. Les armateurs redoutaient qu'un privilège de cette sorte accordé à certains d'entre eux fit hausser pour les autres les conditions de crédit et vint porter un coup nouveau à la marine marchande ; il était donc à craindre que l'Etat, une fois engagé dans la voie nouvelle, ne fût conduit à accorder son crédit, comme conséquence de ce précédent, à la généralité de l'armement.

Aussi, bien que la limitation de la garantie ait seule été prévue, bien que ce moyen financier eût certainement permis de ne pas élever le montant de la subvention, le système de la garantie d'intérêt a été complètement écarté de la convention définitive ainsi que des conventions nouvelles passées avec les autres Compagnies (1).

C. — Etude des clauses financières actuelles.

I. — *Mécanisme financier des conventions.*

Le mécanisme des conventions actuelles est basé sur trois principes :

- 1° La revision annuelle de la subvention suivant les résultats de l'exploitation ;
- 2° Le partage des bénéfices excédant un certain chiffre ;
- 3° Le contrôle financier de l'Etat.

On conçoit qu'en raison des conditions très différentes dans lesquelles se trouvent les Compagnies aux points de vue de la nature des lignes à exploiter, de leur situation financière, de l'importance des services régis par les conventions par rapport à l'ensemble de leur exploitation, ces principes ne peuvent leur être appliqués suivant des modalités identiques.

Cependant on peut dégager de l'ensemble de ces modalités quelques idées directrices, qu'il convient d'exposer avant d'examiner les clauses de chacune des conventions.

(1) Toutefois la Convention des Messageries, article 10, dispose que dans le cas où l'Etat viendrait à autoriser une autre entreprise de navigation à émettre des obligations garanties par lui, la Compagnie pourrait bénéficier du même traitement. Dans cette éventualité, la subvention telle qu'elle résulterait des revisions effectuées et le maximum qu'elle est susceptible d'atteindre seraient abaissés en conséquence.

1^o *De la revision des subventions.* — Quand et dans quelle mesure y a-t-il lieu à revision ?

Le but de la subvention est d'assurer, compte tenu des bénéfices d'exploitation, une rémunération déterminée et d'un taux équitable, au capital engagé dans l'exploitation.

Pour savoir si la subvention initiale qui sert de base aux liquidations provisoires correspond en définitive à la rémunération fixée par la convention et, au cas contraire, dans quelle mesure il y a lieu de la majorer ou de la diminuer, il convient donc d'établir un compte des recettes et des dépenses et d'évaluer le capital à rémunérer.

Ces comptes ne doivent d'ailleurs pas englober toute l'exploitation et tout le capital de la Compagnie, mais seulement la partie du réseau ou de la flotte à laquelle s'applique la convention, car il serait contraire à l'équité et au bon sens que les variations du montant de la subvention pussent dépendre des services complètement étrangers au contrat.

Mais tous les navires de la flotte contractuelle, même si l'un ou plusieurs d'entre eux ont été affectés à des parcours non subventionnés, toute l'exploitation du réseau que le contrat concerne, y compris les lignes libres qui doublent parfois les services rapides, doivent entrer en compte ; il importe en effet d'empêcher, en les rendant inutiles, les détournements de trafic que la Compagnie pourrait être tentée de réaliser au profit de ses lignes libres et au détriment de ses lignes subventionnées, dans le but de toucher une subvention plus forte.

Ainsi il y a lieu d'établir, en principe, un compte spécial des recettes et des dépenses soit de la flotte contractuelle, soit des lignes obligatoires ou libres englobées dans le réseau contractuel, de constituer fictivement au point de vue des comptes avec l'Etat ce réseau ou cette flotte en exploi-

tation distincte et par conséquent de procéder à une répartition assez délicate entre les réseaux ou flottes contractuels et extra-contractuels de l'actif et du passif commun, des frais généraux et d'une manière générale de tous éléments de dépense ou de recette qui ne peuvent être attribués exclusivement à l'une ou à l'autre catégorie.

L'évaluation du capital engagé dans l'exploitation ou des amortissements à porter au compte de revision peut soulever des difficultés particulières si, la Société n'ayant pas fait jusqu'alors des amortissements suffisants, ses bilans sont considérés comme ne correspondant pas à sa situation réelle. Il faudra, dans ce cas, que l'Administration et la Compagnie procèdent à des estimations délicates sur lesquelles l'accord pourra être difficile à réaliser, à moins qu'on ne rejette en dehors des comptes ces éléments d'actif et les intérêts des sommes qu'ils représentent ; mais alors, comme au début de l'entrée en vigueur de la convention le matériel mis ainsi hors du compte restera affecté à l'exploitation, il sera nécessaire de conclure un forfait au sujet de ce matériel.

Dans quelle mesure doit jouer la clause de revision ? — En raison du but auquel répond la clause de revision, il est logique qu'elle joue aussi bien au profit de l'Etat qu'au profit de la Compagnie. Mais il importe aussi qu'elle soit limitée par un maximum et un minimum ; en lui donnant une portée illimitée, on engagerait gravement les finances publiques et on enlèverait à la Compagnie tout intérêt et toute responsabilité personnels.

2° *Clauses de partage des bénéfices.* — Malgré des modalités très différentes, les clauses de partage des bénéfices s'attachent, dans les trois contrats, à empêcher les Compagnies d'éluder par la constitution ou le renforcement de réserves exagérées, leurs obligations financières envers

l'Etat. Si la convention englobe la majeure partie de l'exploitation de la Compagnie, celle-ci constitue librement ses réserves mais l'actif social est sujet à partage en fin de concession ; dans le cas où, au contraire, la convention ne porte que sur une trop faible partie de l'exploitation pour que le partage de l'actif puisse être envisagé, la constitution de réserves autres que celles prévues dans les comptes d'exploitation n'est autorisée que dans une étroite mesure et est soumise à des conditions rigoureusement déterminées.

3° *Le contrôle financier de l'Etat* est organisé d'une façon identique par les trois conventions ; il porte nécessairement, pour éviter toute fraude, sur tous les comptes, ceux des navires libres comme ceux du réseau contractuel, et fonctionne dans des conditions tout à fait analogues à celles qui sont en usage pour les Compagnies de chemins de fer.

Clauses de la convention des Messageries Maritimes.

La subvention est fixée pour chaque ligne à une somme déterminée par lieue marine parcourue, sauf l'effet des clauses de revision et de partage.

Clauses de revision de la subvention (articles 5 à 9).

Quand y a-t-il lieu à revision de la subvention ?

Il convient de remarquer : 1° que la Compagnie des Messageries n'a guère de lignes commerciales libres qui lui permettent de détourner le trafic des services obligatoires mais que les paquebots affectés à ces services sont nominativement déterminés et que toutes leurs dépenses entrent en compte ; il faut donc corrélativement que toutes leurs recettes y entrent aussi, alors même qu'ils seraient affectés exceptionnellement à des parcours libres ;

2° Qu'en raison des critiques auxquelles avait donné lieu

l'évaluation de l'actif de la société, au cours de la discussion de la convention de 1908, on a renoncé dans la nouvelle convention à évaluer le capital engagé dans l'exploitation et qu'on a été ainsi conduit à baser les conditions de revision de la subvention, non sur une rémunération déterminée à allouer à un capital déterminé, mais sur un écart forfaitaire à maintenir entre les recettes et les dépenses du compte d'exploitation.

Il y a lieu à revision, soit au profit de l'Etat, soit au profit de la Compagnie, lorsque l'écart entre certaines recettes et certaines dépenses est supérieur ou inférieur à un chiffre déterminé.

Quelles sont les recettes et les dépenses que comprend le compte ? Comment a été déterminé l'écart forfaitaire ?

Le compte d'exploitation comprend :

1° En recettes toutes les recettes réalisées sur les lignes obligatoires et sur les parcours supplémentaires que pourraient effectuer les navires affectés à ces lignes : perceptions effectuées pour le transport des passagers et des marchandises, montant de la subvention, primes de navigation et compensations d'armement, remboursement effectué par l'Etat des sommes payées pour le passage du canal de Suez.

2° Endépenses : la part des frais généraux correspondant aux services obligatoires, calculée en prenant la moyenne des prorata établis proportionnellement aux recettes et aux dépenses des diverses lignes en comptant double la recette-passagers ; les dépenses d'exploitation concernant les lignes obligatoires et les parcours supplémentaires que pourraient effectuer les navires affectés à ces lignes ; l'assurance maritime de ces navires ; les sommes nécessaires pour constituer un fonds de renouvellement des chaudières de ceux de ces navires qui sont âgés de moins de quinze ans ; les intérêts des emprunts contractés par la Compagnie postérieurement à l'approbation de la con-

vention, en vue de la construction ou de l'achat des navires ; l'amortissement du matériel nouveau mis en service sur ces lignes et des gros travaux relatifs à ce matériel. Toutes les sommes à porter en dépense sont basées sur des taux fixés par la convention.

Ainsi, de même que la convention ne base pas la revision sur la rémunération à allouer au capital de la Compagnie parce qu'elle renonce à évaluer ce capital, elle laisse aussi complètement en dehors du compte d'exploitation l'amortissement du matériel actuel de la Compagnie et les intérêts de ses anciens emprunts.

Mais il fallait nécessairement faire état des charges dont le poids était ainsi laissé à l'entreprise dans la détermination à forfait du chiffre de l'écart entre les recettes et les dépenses, qui devait servir de base au jeu de la revision de la subvention.

L'écart entre les recettes et les dépenses, telles qu'elles viennent d'être énumérées, donne lieu à revision lorsqu'il est supérieur ou inférieur de 500.000 francs à un chiffre fixé à forfait à 9.070.000 francs. Ce chiffre ne vaut d'ailleurs que pour le premier exercice ; il décroît ensuite de 262.000 francs par exercice, pour les raisons suivantes :

Parmi les dépenses auxquelles le forfait doit pourvoir, la plus lourde, c'est-à-dire l'amortissement des paquebots existant, était à son maximum au moment de la conclusion de la convention et devait s'atténuer rapidement en raison du rajeunissement progressif de la flotte, qui impliquait la disparition successive de tous les navires anciens. « On était d'autant plus autorisé à établir cette échelle décroissante, disait une note du ministère des Finances, que les charges d'amortissement de la flotte à construire, légères au début, doivent suivre une progression constante au fur et à mesure de l'entrée en service des paquebots neufs. » Et la note exprimait l'espoir que « grâce au système adopté, cet

accroissement pourrait se trouver en partie compensé (1) par la décroissance du forfait, de telle sorte que la subvention ne présenterait pas, par suite du jeu de la revision, des variations trop considérables. La transformation du chiffre constant en un chiffre décroissant a été opérée suivant les règles adoptées en matière de calculs d'annuités ».

La subvention de base, telle qu'elle est fixée par la convention, doit donc être modifiée de manière à ramener l'écart entre les recettes et les dépenses du compte au chiffre de 9.070.000 francs, diminué annuellement suivant la règle posée. Le chiffre auquel on aboutit sert de subvention de base pour le calcul de la subvention de l'exercice qui suit celui ayant donné lieu à revision.

Dans quelle mesure la clause de revision peut-elle jouer ?

Pour encourager la Compagnie à obtenir les meilleurs résultats possibles, il a été convenu :

1° Que l'écart entre les recettes et les dépenses du compte d'exploitation ne donnerait lieu à revision que lorsqu'il serait supérieur ou inférieur de 500.000 francs au chiffre forfaitaire (art. 6, § 1^{er}) ;

2° Que pour l'exercice ayant donné lieu à revision, la réduction ou l'augmentation de la subvention dont il serait tenu compte à la Compagnie ne serait que des 75 0/0 de la somme nécessaire pour ramener l'écart entre les recettes et les dépenses au chiffre fixé (art. 6. §. 3).

3° Enfin, pour stimuler la Compagnie en lui laissant courir des risques, comme pour limiter les risques du

(1) Au cours de l'application de la convention, les charges d'amortissement du nouveau matériel croissent ; par conséquent, les dépenses du compte croissent et l'écart entre les recettes et les dépenses diminue ; mais l'écart forfaitaire susceptible de donner lieu à revision diminue, lui aussi, d'année en année ; si donc le premier écart ne diminue pas plus vite que le second, il n'y aura pas lieu à revision.

Trésor public, la convention fixe un chiffre maximum que la subvention ne saurait dépasser : alors que la subvention de base ressort en moyenne à 21 fr. 75 par lieue marine pour l'ensemble des services, elle ne peut en aucun cas s'élever au-dessus de 27 fr. 25 (art. 7). Si les calculs de revision conduisent à allouer une somme plus élevée, la différence doit être portée à un compte d'attente pour être payée à la Compagnie au moment du règlement des exercices ultérieurs, dans la limite de ce maximum ; les sommes ainsi portées en compte ne constitueraient d'ailleurs pas une créance de la Compagnie en cas de cessation du contrat (art. 8).

Si le total des insuffisances ainsi reportées et non compensées venait à dépasser 5 millions de francs, le ministre devrait, sur l'avis conforme du ministre des Finances, prononcer des réductions ou des suppressions de services sur les lignes entraînant les pertes constatées à moins qu'il ne juge, d'accord avec le ministre des Finances, que le maintien de ces services est indispensable à l'intérêt général. Dans ce cas l'Etat et la Compagnie auraient à rechercher d'un commun accord les modifications à apporter soit à la convention, soit au cahier des charges en vue de remédier à la situation constatée (art. 9).

« En résumé, disait l'exposé des motifs, la revision ne jouera pas quand les insuffisances seront minimales ; l'Etat sait que ses efforts sont limités à un chiffre fixé et la Compagnie, sur qui on laisse peser assez de risques pour qu'elle ait intérêt à bien exploiter, a cependant la certitude que ses pertes ne pourront dépasser un maximum sans que d'un commun accord des mesures soient prises pour améliorer l'exploitation. »

Clauses de partage des bénéfices (art. 10 et 11).

L'Etat participe aux bénéfices en cours et en fin de concession ;

1° En cours de concession lorsque la somme distribuée dépasse 3,5 0/0 du capital-actions versé et non remboursée il a droit alors au quart de toute somme distribuée en plus de ce pourcentage jusqu'à 5,50 0/0 et à la moitié de toute somme distribuée en plus de 5,50 0/0 ;

2° En fin de concession, après déduction de la partie non amortie des emprunts, de tous les autres éléments du passif envers les tiers, du montant du capital-actions versé et non remboursé, il a droit au tiers de l'actif net de la Compagnie ; il reprend ainsi ses droits si des bénéfices lui ont échappé en cours de concession et ont été employés à grossir les réserves.

Clauses de la convention de la Compagnie de navigation Sud-Atlantique.

Quand et dans quelles limites y a-t-il lieu à revision de la subvention ? (art. 6 à 8).

De même que dans la convention des Messageries, conclue le même jour, la révision de la subvention dépend ici des résultats d'exploitation de tous les services obligatoires (1) ; de même, la subvention comporte un maximum.

Mais on relève cependant entre les deux contrats des différences profondes tenant à la situation respective des deux Compagnies.

La Société de navigation Sud-Atlantique, libre de toutes charges antérieures, avait par contre à constituer de toutes pièces ses ressources et à organiser tout son service ; elle avait à conquérir de haute lutte une clientèle, à se faire, au milieu des sociétés rivales établies depuis plusieurs années déjà et avantageusement connues, une place corres-

(1) Ces services, qui comprennent seulement la grande ligne de paquebots subventionnés et la ligne commerciale qui la double, sont d'ailleurs les seuls que la Compagnie ait encore créés.

pendant au service luxueux et dispendieux qu'elle allait inaugurer. Des débuts difficiles étaient donc à prévoir.

Aussi la convention alloue-t-elle tout d'abord à la Compagnie la subvention maximum : la clause de revision qui ne peut ainsi jouer tout d'abord que dans le sens de la diminution des subsides, n'est applicable qu'à partir de la mise en ligne du troisième paquebot à construire (1) et lorsque pendant deux années consécutives, la part de l'Etat dans le partage des bénéfices a atteint 10/0 au moins du capital-actions engagé dans l'exécution des services obligatoires ; la réduction de la subvention est alors égale à la moyenne des parts de bénéfices attribuées à l'Etat pendant ces deux années. Ainsi la subvention ne peut être révisée que s'il y a eu au préalable partage des bénéfices, alors que dans le contrat des Messageries, les clauses de revision et de partage sont indépendantes l'une de l'autre.

D'autre part, la subvention est révisée au profit de la Compagnie lorsqu'après une ou plusieurs diminutions opérées au profit de l'Etat, l'excédent des recettes sur les dépenses est insuffisant pour permettre l'attribution au capital-actions engagé dans les services obligatoires d'un intérêt de 5 0/0.

Clauses de partage des bénéfices (art. 2 à 5).

Comme le contrat des Messageries pour le calcul de la subvention revisable, la convention de la Compagnie Sud-Atlantique indique pour le partage des bénéfices, les recettes et les dépenses à prendre en compte. Ce sont sensiblement les mêmes ; toutefois il est à remarquer : 1° que la société Sud-Atlantique, en raison du petit nombre et de la grande valeur unitaire de ses paquebots, n'a pas voulu

(1) Soit trois ans au moins après l'approbation de la convention ; nous verrons d'ailleurs que la guerre a empêché d'achever ce paquebot, de sorte que la clause de revision n'a pu encore jouer.

être son propre assureur et qu'elle inscrit par conséquent en dépenses au lieu d'une réserve affectée à un fonds d'assurance, le montant des primes qu'elle paye à ses assureurs : 2° que l'amortissement de tout le matériel, y compris celui des éléments qui ont été rejetés des comptes de révision dans le contrat des Messageries, entrent ici en compte, de sorte qu'il n'y a pas à établir de forfait. La différence entre les recettes et les dépenses constitue le produit net d'exploitation. L'Etat n'a droit au partage qu'après dotation de la réserve légale et attribution au capital-actions engagé dans l'exploitation d'un intérêt de 5 0/0 au lieu des 3,5 0/0 réservés aux actionnaires de Messageries ; le taux imposé à une Compagnie ancienne qui avait fait de mauvaises affaires et à laquelle l'Etat venait en aide n'aurait pu en effet être accepté par la Compagnie Sud-Atlantique qui n'aurait pas trouvé de capitaux si elle n'avait pu offrir qu'une marge de revenu inférieure à 5 0/0.

Avant toute distribution de dividende et tout partage avec l'Etat la Compagnie peut constituer toute une série d'importantes réserves, car la nécessité d'utiliser des navires de luxe qui passent vite de mode peut lui créer l'obligation de construire de nouveaux paquebots dans un délai plus court que celui qui lui est imposé et par conséquent d'accélérer l'amortissement des unités en service.

De même que celle des Messageries, la convention Sud-Atlantique prévoit le partage de l'actif social en fin de concession mais comme contre-partie des avantages consentis à la Compagnie, la part de l'Etat est fixée à la moitié et non au tiers de l'actif net.

Clauses de la convention conclue avec la Cie Générale Transatlantique pour le service de New-York.

Alors que la convention conclue avec la Cie Sud-Atlantique s'applique à tous les services que la Société se pro-

posait de constituer immédiatement, alors que la convention des Messageries englobe tous les services subventionnés de cette Compagnie, lesquels forment la plus grosse part de son exploitation, le contrat passé avec la Cie Générale Transatlantique pour la ligne de New-York ne concerne au contraire qu'un seul des services subventionnés de cette Société qui est encore liée à l'Etat par deux autres conventions, l'une pour les lignes des Antilles et de l'Amérique Centrale, l'autre pour les Services de l'Afrique du Nord, et qui possède en outre d'importants services libres de vapeurs de charge.

Aussi, en raison du caractère partiel de la convention, en raison aussi de ce fait que le contrat n'englobe pas, comme celui des Messageries, un matériel naval bien déterminé, les principes de revision et de partage sont appliqués ici d'une façon sensiblement différente.

Clauses de revision et de subvention (art. 3, 4, 5).

Quand y a-t-il lieu à revision ?

Il importait, plus encore que dans les autres conventions, de baser le montant de la subvention sur les résultats d'exploitation du seul réseau contractuel, mais il convenait d'englober dans ce réseau au point de vue des comptes de revision, non seulement la grande ligne subventionnée mais aussi les lignes commerciales que la Compagnie exploite dans l'Atlantique-Nord pour dégager la ligne principale, parce que celles-ci auraient pu se prêter à un détournement de trafic-émigrants et de trafic-marchandises, au détriment du service rapide et des droits du Trésor.

Par ailleurs, la situation financière, très saine, de la Compagnie qui effectuait des amortissements comparables à ceux des Compagnie concurrentes, permettait d'évaluer d'après ses écritures le capital engagé dans l'exploitation. Il était donc possible d'organiser le mécanisme de la revision, con-

formément à l'esprit même du principe, de manière à assurer au capital une rémunération déterminée, au lieu d'établir un forfait.

La convention devait donc indiquer et les éléments de recettes et de dépenses du compte d'exploitation du réseau contractuel, et les éléments du capital de ce réseau.

Enfin, comme les bénéfices du réseau de New-York sont susceptibles de variations très sensibles d'une année à l'autre, en raison des fluctuations auxquelles est soumis le mouvement des passagers de cabine ainsi que le courant d'émigration, en raison aussi des oscillations des cours du charbon qui affectent plus que tout autre notre grand service rapide, on a pensé que toute revision établie sur les résultats d'une trop courte période risquerait d'entraîner des variations à la fois excessives et inutiles de la subvention et qu'il convenait au contraire de baser les comptes de revision sur les résultats de plusieurs exercices. Aussi a-t-il été convenu que la première revision ne pourrait être effectuée qu'à partir du cinquième exercice. Pour chacune des quatre premières années la subvention est fixée à un chiffre forfaitaire. A la fin de la quatrième année et de chacune des années ultérieures, il y a lieu, pour l'année suivante, à revision soit au profit de l'Etat, soit au profit de la Compagnie. La subvention nouvelle est calculée en retranchant de la subvention moyenne des quatre exercices précédents ou en y ajoutant la somme nécessaire pour ramener ou pour élever à 5 0/0 la rémunération du capital moyen engagé pendant les mêmes exercices dans les services effectuant des transports de passagers ou de marchandises entre un port de France et un port situé sur la côte d'Amérique au nord de Key-West.

Comment sont déterminés : 1° le capital engagé dans l'exploitation du réseau ; 2° les recettes et les dépenses du compte de revision du réseau ?

Le capital comprend, pour chaque exercice, quatre éléments qui doivent être évalués chaque année, au moment de l'établissement du compte d'exploitation :

1° Tous les navires dont les recettes et les dépenses sont portées au compte de revision pour leur valeur au 31 décembre précédent, prise dans les écritures de la Compagnie, déduction faite des amortissements effectivement pratiqués ; si l'un des navires a effectué au cours de l'exercice des voyages dont les produits ne doivent pas entrer en ligne de compte, sa valeur ne figure dans l'évaluation du capital que proportionnellement au temps d'utilisation sur le réseau contractuel (1).

2° Une partie de la valeur des immeubles généraux, des installations et de l'outillage de la Compagnie, dont la répartition doit être effectuée entre les services au prorata des recettes.

3° Une part de la valeur des approvisionnements figurant au 31 décembre précédent dans les écritures de la Compagnie.

4° Le fonds de roulement des services englobés dans la convention évalué à forfait à 6 0/0 du total des trois premiers éléments du capital.

Le compte d'exploitation comprend :

a) En recettes : toutes les recettes d'exploitation, les subventions, les primes à la navigation et compensations d'armement, perçues, non pas comme dans le contrat des Messageries sur les lignes obligatoires et sur les parcours libres

(1) Ceci parce que la convention n'englobe pas un matériel naval bien déterminé ; si, au contraire, comme c'est le cas pour les services d'Orient, des navires nominativement désignés étaient affectés aux lignes contractuelles, le capital et le compte d'exploitation comprendraient — quelle que soit la nature, contractuelle ou extra-contractuelle, des parcours par eux effectués — tous ces navires pour leur valeur intégrale, toutes leurs recettes et toutes leurs dépenses.

effectués par des paquebots affectés aux lignes obligatoires, mais sur le réseau contractuel, tel qu'il a été défini, par des paquebots postaux ou par des navires non subventionnés ; enfin une part de toutes les recettes générales, même exceptionnelles de la Compagnie, qui ne sont pas susceptibles d'être appliquées directement à l'une de ses lignes. Les seules recettes dont le compte d'exploitation ne prend aucune part sont les revenus et plus-values des titres en portefeuille et des placements de fonds.

b) En dépenses : les dépenses d'exploitation des services qui font l'objet du compte ; une part des frais généraux, qui est calculée au prorata des recettes de fret et de passage des différents services (cette formule qui place sur le même pied les recettes relatives aux marchandises et celles, dominantes sur les lignes de New-York, que procurent les passagers, — alors que dans la convention des Messageries, la recette-passagers, relativement moins importante, est pourtant comptée au double de sa valeur, — est nettement favorable à l'Etat, puisque les services de voyageurs entraînent proportionnellement des frais généraux bien supérieurs à ceux qu'exigent les services de marchandises) ; les sommes versées au fonds de réserve de refonte et de grosses réparations des navires du réseau contractuel ; l'assurance maritime et l'amortissement des navires compris dans l'évaluation du capital ainsi que l'amortissement des installations et de l'outillage entrant dans le capital des services qui font l'objet du compte.

La revision étant basée sur la rétribution à allouer au capital réellement engagé dans le réseau et non comme dans la convention de la Cie Sud-Atlantique sur celle à allouer au capital-actions, il n'y a pas eu à faire état, dans le compte, du service des emprunts.

Pour tous les éléments de dépense, la convention fixe les taux maxima à porter en compte ; à raison de la nature de

l'exploitation, ces taux sont plus élevés que ceux qui avaient été prévus par la convention des Messageries ; c'est ainsi que l'amortissement maximum pour les paquebots de New-York est de 7 0/0 contre 5 0/0 pour les paquebots des services d'Orient, parce que la ligne de New-York est celle dont les navires se démodent dans le plus bref délai.

Si d'ailleurs la Compagnie fait de gros amortissements, la subvention à lui payer tendra tout d'abord à augmenter, mais cet accroissement initial sera compensé ultérieurement par une diminution, en raison de la réduction du capital à rémunérer.

Dans quelles limites joue la clause de revision ?

La subvention ne comporte pas seulement un maximum, comme dans les autres conventions, mais aussi un minimum : elle ne peut être supérieure à 7.200.000 francs ni inférieure à 2.500.000.

Clauses de partage des bénéfices (art. 6).

L'Etat a droit à une part des bénéfices de la Cie Générale Transatlantique quand le total des sommes distribuées à la fin de l'exercice représente, par rapport au capital-actions, un taux supérieur au taux moyen des distributions effectuées au cours des quatre derniers exercices *antérieurs à la mise en vigueur de la convention*. Sur l'excédent, l'Etat a droit au quart de la part de cet excédent qui ne dépasse pas 1 0/0 du capital-actions, à un tiers de la part représentant de 1 à 2 0/0, à la moitié de celle qui représente plus de 2 0/0.

Mais comme la convention ne porte que sur une partie de l'exploitation de la Compagnie, il eut été illogique de donner une portée illimitée à la clause de partage des bénéfices, puisque ceux-ci peuvent avoir une origine complètement étrangère aux services faisant l'objet du marché ; la subvention du réseau de l'Atlantique-Nord étant en effet revisable de manière à représenter les 5 0/0 du capital

engagé dans le réseau, si le dividende vient à dépasser la moyenne des dividendes des quatre exercices qui ont précédé la mise en vigueur de la convention, soit 8 0/0, c'est non pas du fait de ce réseau (1), mais de celui des autres services : Amérique Centrale, Méditerranée, lignes commerciales. Aussi a-t-il été convenu que le droit de l'Etat ne pourrait s'exercer que dans la mesure nécessaire pour assurer le remboursement au Trésor des sommes qui auraient été versées à la Compagnie à titre de subvention, depuis le début de la convention, en excédent de celles correspondant à une subvention moyenne annuelle de 5 millions.

La clause de participation aux bénéfices n'est pas complétée, comme les clauses similaires des deux autres conventions, d'une clause de partage de l'actif social en fin de concession, mais afin d'empêcher la Compagnie d'accumuler les bénéfices au lieu de les distribuer, dans le but d'éviter le partage avec l'Etat, il a été convenu :

que des réserves spéciales ne pourraient être constituées qu'avec l'autorisation du ministre ;

que, pendant les cinq dernières années, le ministre aurait le droit de s'opposer à tout prélèvement sur ces réserves qui lui paraîtrait contraire aux intérêts de l'Etat ;

que l'Etat aurait droit, en fin de concession, à la moitié de ces réserves, c'est-à-dire à la proportion la plus favorable à l'Etat qui ait été prévue pour le partage des bénéfices annuels.

Sur ces réserves qui peuvent avoir, comme les bénéfices distribués, une origine autre que le réseau contractuel, le droit de l'Etat comporte la même limite.

Dispositions communes aux trois conventions : des con-

(1) A moins toutefois de résultats absolument exceptionnels sur le réseau de l'Atlantique-Nord, qui conduiraient, si la subvention ne comportait un minimum, à ne rien allouer à la Compagnie.

ditions d'exercice du contrôle financier de l'Etat (Cahiers des charges M. M. 74 ; S. A. 70 ; New-York, 72).

Le contrôle financier est exercé par le département des Finances ; toute la comptabilité des Compagnies — celle des réseaux libres comme celle des services contractuels — est intégralement soumise en cours d'exercice aux vérifications des inspecteurs des finances.

De plus, les Compagnies doivent produire annuellement, six mois au plus après la clôture de l'exercice, les comptes de l'exploitation tant des lignes subventionnées que des autres services, dans la forme prescrite par le ministre après avis de l'Administration des Finances, la Compagnie entendue. Ces comptes sont soumis à l'examen d'une Commission dont la composition est fixée par décret. La Commission des comptes adresse son rapport, avec les pièces justificatives, au ministre qui statue après avoir pris l'avis du ministre des Finances.

II. — *Montant des subventions.*

Si la question du quantum de la subvention n'a plus, lorsque la convention comporte des clauses de revision, une importance aussi absolue que sous un régime forfaitaire, elle présente encore cependant un intérêt capital puisque la subvention initiale ne peut être révisée qu'entre certaines limites.

Les conventions actuelles, pour les raisons générales que nous avons exposées et aussi parce que le système de la garantie d'intérêt n'a pas été adopté, ont augmenté sensiblement le taux des subventions initiales, en même temps qu'elles ont imposé aux Compagnies des charges plus lourdes, spécialement en ce qui concerne la vitesse, comme le montre le tableau suivant.

	Lignes de la Méditerranée		d'Extrême-Orient	
	Subv. par l.m. Vitesse		Subv. par l.m. Vitesse	
Convention précédente.....	13 fr. 025	13 n-12 n.	31 fr.	14 n.
Convention actuelle	17 fr. 40	14 1/2-13	32 fr. 50 (1)	15 n.

	Ligne de l'Atlantique		Sud de New-York	
	Subv. par l.m. Vitesse		Subv. par l.m. Vitesse	
Convention précédente.....	14 fr. 20	14 n.	51 fr. 90	18 n.-19 n.
Convention actuelle	25 fr. 35	18 n.	55 fr. 70	20 n.

La Compagnie des Messageries Maritimes reçoit une subvention dont le taux, fixé par lieue marine effectivement parcourue, à un chiffre différent pour chaque ligne, correspond en principe à un total annuel de 12.743.000 francs soit en moyenne 21 fr. 75 par l. m. ; à ce total, il y a lieu d'ajouter le montant des taxes de passage du canal de Suez, évaluées par l'Administration à 3.600.000 francs, qui sont désormais remboursées à part. Le montant total des subsides alloués par l'Etat pour chaque exercice s'élève donc en principe, et sauf l'effet des clauses de revision et de partage des bénéfices, à 16.343.000 francs environ (2), soit une augmentation de 3.877.000 francs par rapport à la subvention de la convention précédente. Mais la subvention nouvelle peut théoriquement tomber à zéro ou s'élever au contraire jusqu'au taux maximum moyen de 27 fr. 25 par

(1) Non comprises les taxes de passage du canal de Suez désormais remboursées à la Compagnie.

(2) Nous disons environ, le montant des taxes de passage du canal étant sujet à variations.

l. m. correspondant à un total de $15.965.000 + 3.600.000 = 19.565.000$. Dans l'hypothèse la plus défavorable à l'Etat, le sacrifice du Trésor se trouve donc augmenté, par rapport au chiffre de la précédente convention, de 6,900.000 francs environ.

C'est au *service de l'Atlantique Sud* que l'effort le plus important a été demandé par les nouvelles conventions mais ce service est aussi celui auquel l'Etat a consenti la plus forte augmentation de subvention.

Comme la convention prévoyait la mise en ligne progressive de paquebots de vitesse et de luxe qui viendraient se substituer, au fur et à mesure de leur achèvement, à ceux moins coûteux qui devaient être tolérés pendant la période transitoire, la subvention devait logiquement croître à mesure de la mise en service des nouvelles unités.

La subvention maximum — qui est aussi pendant les premières années la subvention effectivement allouée puisque la clause de revision ne joue pas immédiatement, — a été fixée à 25 francs par l. m. depuis l'entrée en vigueur de la convention jusqu'à l'entrée en ligne du deuxième paquebot neuf, puis à 30 francs jusqu'à la mise en service du troisième paquebot neuf, enfin à 35 francs, à partir de la mise en ligne de ce navire, le montant de la subvention maximum devant s'élever alors à 3.754.000 francs.

Si l'on compare le chiffre total auquel montent les subventions maxima prévus par ces deux contrats : $19.565.000 + 3.754.000 = 23.319.000$ francs au maximum prévu par la convention non approuvée du 17 octobre 1908 qui englobait les services régis par les deux conventions actuelles, soit 17.500.000 francs, on constate pour l'ensemble des deux réseaux une augmentation annuelle de près de 6 millions, qui correspond principalement à l'aban-

don du système de la garantie d'intérêt et à l'accélération de 4 nœuds imposée au service de l'Amérique du Sud.

Pour le service de New-York, la *Cie Générale Transatlantique* avait perçu sous le régime de la précédente convention, qui comportait une subvention fixe et des primes de vitesse, une somme annuelle moyenne de 5.754.000 francs.

La somme normalement nécessaire — à supposer que les conditions économiques de l'exploitation ne vinssent pas à être profondément modifiées — pour assurer au capital incorporé dans l'exploitation du réseau contractuel une rémunération de 5 0/0, a été évaluée dans le nouveau contrat à 6 millions, chiffre auquel a été fixée la subvention forfaitaire à allouer pendant les quatre premiers exercices. Cette majoration de 250.000 francs est amplement justifiée par la mise en ligne de grands paquebots rapides présentant un gros aléa d'exploitation et par l'insertion dans le nouveau cahier des charges de pénalités beaucoup plus lourdes que précédemment.

Quant au maximum et au minimum de la subvention re-visable, ils ont été fixés respectivement à 7.200.000 francs et à 2.500.000 francs. Ainsi, dans l'hypothèse la plus défavorable l'Etat n'ajoute que 1.200.000 francs à la subvention initiale alors que, dans le cas le plus favorable, ses charges se trouvent diminuées de 3.500.000 francs.

En résumé, les chiffres des nouvelles subventions sont sensiblement supérieurs à ceux des anciens contrats mais il n'est pas à craindre que les Compagnies réalisent des profits excessifs du fait de leurs services subventionnés. « Atteintes dans leur propre capital si l'exploitation est déficitaire, tenues par le souci de leurs propres intérêts à faire tous les efforts possibles pour arriver à des résultats fructueux, elles ne peuvent cependant prétendre à réaliser au moyen de subventions trop élevées des bénéfices exagérés.

Dès que ceux-ci atteignent un certain niveau, l'Etat intervient et tant par la revision de la subvention que par la participation aux bénéfices distribués il ramène dans des limites raisonnables les profit légitimes des Sociétés exploitantes et si, pour se soustraire au partage, elles dotent abusivement leurs réserves, l'Etat conserve tous ses droits et en use au moment de la cessation du contrat. Dans ces conditions on peut affirmer que l'intérêt public est sauve-gardé (1). »

La convention pour les services des Antilles et de l'Amérique centrale prévoit seule une subvention à forfait dont le taux fixé tout d'abord à 5.878.000 francs, est réduit de 80.000 francs par an à partir de la cinquième année.

Voici enfin quelles étaient pour le dernier exercice normal, celui de 1914, les prévisions budgétaires, en matière de subventions :

Sous-Secrétariat de la Marine Marchande.

Chapitre (2).....	
Chapitre 23. Subvention au service maritime sur l'Extrême-Orient, l'Australie et la Nouvelle Calédonie, la Côte Orientale d'Afrique et la Méditerranée Orientale	15.973.860
Chapitre 24. Subvention au service maritime de New-York.....	6.000.000
Chapitre 25. Subvention au service des Antilles et de l'Amérique Centrale	4.878.000
(3) Chapitre 27. Subvention au service maritime du Brésil et de la Plata.....	3.218.280
soit au total.....	30.071.140
et, en comprenant les crédits prévus pour les services de la Corse et de l'Afrique du Nord (2.000.000)	32.071.140

(1) M. Simyan, député. Rapport présenté à la Chambre sur le projet de loi portant approbation des conventions conclues entre l'Etat et les Compagnies des Messageries Maritimes et Sud-Atlantique, 1911.

(2) Chap. 22 : Subvention au service maritime entre la France et la Corse, 550.000 francs.

(3) Chap. 26 : Subvention au service maritime entre la France, l'Algérie, la Tunisie, la Tripolitaine et le Maroc, 1.450.000 francs.

Ce chiffre est sensiblement égal au montant total des subventions britanniques mais la nature, l'importance et les conditions d'exploitation des services subventionnés des deux pays sont trop différentes pour qu'on puisse tirer une conclusion quelconque de cette constatation globale. Cependant on peut essayer de comparer les taux des subventions perçues par nos Compagnies sur certaines lignes à ceux qui sont alloués aux Compagnies anglaises sur les mêmes lignes.

Compagnie anglaise P. and O. et Compagnie française des M. M.

La P. and O. perçoit une subvention globale de £. 305.000 ou 7.580.000 francs pour un parcours total de 390.944 lieues marines. Si l'on ajoute à cette subvention la somme que représenteraient pour cette Compagnie les rabais imposés aux Messageries en faveur des passagers et du matériel de l'Etat, soit environ 5 millions de francs (1), et si l'on en déduit les taxes de passage du canal de Suez que supportent les services anglais (puisque les taxes afférentes aux paquebots français sont désormais remboursées par le gouvernement) on arrive à un chiffre de 10.025.000 francs (2) ou 34 fr. 23 par l. m. alors que la subvention moyenne de la Compagnie française est seulement de 21 fr. 73 par l. m. Mais ces deux chiffres ne peuvent être équitablement comparés parce que les réseaux des deux Sociétés sont loin de coïncider et que la Compagnie des Messageries, qui est soumise sur ses diverses lignes à des obligations de vitesse très différentes (15 n. à 10 n. 5) ne perçoit pas comme le P. and O (3) pour tous ses services une égale rémunération. Seuls les deux services

(1) Evaluation de Sir Th. Sutherland, chairman de la P. and O.

(2) *Revue politique et parlementaire*, 10 mai 1910.

(3) Les vitesses du contrat anglais sont très homogènes : ligne d'Australie, 15 n. 16 ; ligne Shanghai, 14,48 et sur le trajet relativement court Brindisi-Bombay, 16 n. 5.

d'Extrême-Orient Brindisi-Shanghai (vitesse contractuelle 14 n. 48) et Marseille-Saïgon-Shanghai (15 n. jusqu'à Saïgon puis 14 n.) se prêtent à un rapprochement ; la subvention française est de 32 fr. 50 seulement par l. m. contre 34 fr. 23 à la ligne anglaise. Il est vrai que la subvention globale des Messageries peut atteindre par le jeu de la clause de revision 27 fr. 25 pour l'ensemble du réseau (comme elle peut d'ailleurs, en théorie, tomber aussi à zéro) soit une majoration moyenne de 5 fr. 52 par l. m. et qu'en appliquant cette majoration moyenne à la subvention du service d'Extrême-Orient on obtint un chiffre de 38 fr. 02, supérieur de 3 fr. 79 au chiffre anglais. Mais un écart aussi faible est plus que compensé par le coût plus onéreux (2) du charbon dans les ports et escales français, sans parler des autres conditions défavorables de l'exploitation française, de sorte que l'avantage reste, en tous cas, à la Compagnie anglaise.

Cunard Co. et Cie Générale Transatlantique.

Pour la ligne de New-York, une comparaison semblable aboutit à la même conclusion.

La Cie Générale Transatlantique reçoit une subvention initiale de 6 millions. Pour un parcours total annuel sensiblement égal et pour une vitesse quelque peu supérieure, mais réalisée par des paquebots d'un meilleur rendement (*France*, poids utile par rapport au déplacement 2 80/0 ; *Mauretania* : 3,3 0/0), la Compagnie Cunard, dont le contrat est d'ailleurs, sous tous les rapports autres que la vitesse, beaucoup moins exigeant que le cahier des charges français, reçoit annuellement £. 218.000 ou 5.460.000 francs, plus une avance de 65 millions à 2 3/4 0/0, acquittée en versements partiels pendant la construction des paquebots (1903-1907) et remboursable en versements annuels, égaux

(2) 2 à 3 francs de plus par tonne, d'après les chiffres indiqués par la *Revue politique et parlementaire* du 10 mai 1910.

chacun au vingtième du total, à partir de 1907. Si l'on admet le chiffre de 5 0/0 comme étant le taux des emprunts d'avant-guerre pour des entreprises présentant quelque aléa, l'avantage du prêt équivaut à une subvention moyenne annuelle de 570.000 francs environ, de sorte que la subvention totale de la Cunard Co. peut être considérée comme excédant légèrement les 6 millions alloués à la ligne française.

Bref, dans les deux cas où un rapprochement est possible, et compte tenu des conditions plus favorables de l'exploitation anglaise, on peut dire que l'appui donné par le gouvernement britannique à son pavillon est supérieur à celui que le gouvernement français accorde au nôtre.

En raison de l'importance des subsides que les Compagnies reçoivent de l'Etat, le législateur, qui est appelé à ratifier les stipulations financières des conventions, a estimé qu'il devait se mettre à l'abri des soupçons dont il pourrait être l'objet s'il lui était possible de cumuler ses fonctions de membre de l'une des Chambres et celles d'administrateur de l'une ou de plusieurs des Sociétés contractantes.

De même qu'en Angleterre, aucun membre de la Chambre des Communes ne peut prendre part aux conventions maritimes postales on en bénéficier, en vertu d'une loi qui remonte à George III et qui est rappelée par les clauses 47 et 36 des contrats de la P. and O. et de la Cunard Co., de même, en France, la loi qui intervient au sujet de chacune des conventions dispose : « A raison de la subvention allouée par l'Etat, il est interdit aux membres de la Chambre des députés et du Sénat, sous peine de déchéance de leur mandat, de faire partie des Conseils d'administration ou de surveillance des Sociétés concessionnaires. Les personnes élues sénateurs ou députés qui feraient partie d'un des Conseils devront, dans les huit jours qui suivront la vé-

rification de leurs pouvoirs, opter entre l'acceptation du mandat parlementaire et la conservation de leurs fonctions. A défaut d'option, elles seront de plein droit déclarées démissionnaires par l'Assemblée à laquelle elles appartiennent » (1).

Il est à remarquer que ce cumul n'est pas interdit aux administrateurs de nos grandes Compagnies de chemins de fer, mais que la Chambre a été saisie plusieurs fois de motions tendant à interdire aux parlementaires l'accès des conseils de toutes Sociétés ayant des rapports financiers avec l'Etat.

SECTION V. — Durée des conventions. — Clauses de résiliation et de rachat.

Dépendant essentiellement des stipulations financières ainsi que des obligations imposées aux Compagnies pour les dates de mise en ligne des paquebots, la durée de validité des conventions a beaucoup varié suivant les époques.

Les premiers contrats ont été conclus pour de longues périodes parce qu'il s'agissait de créer de toutes pièces les flottes nécessaires à l'exploitation des services et qu'il fallait par conséquent prévoir l'échelonnement des constructions sur une assez longue période et laisser aux Compagnies des délais d'amortissement suffisants.

La convention passée en 1851 avec la Cie des Messa-

(1) Lois portant approbation des conventions passées avec la Compagnie des Messageries Maritimes, la Société d'Etudes et la Compagnie Transatlantique (service des Antilles et de l'Amérique Centrale), art. 3 ; loi portant approbation de la convention pour le service de New-York, art. 2.

geries pour l'exploitation des services de la Méditerranée prévoyait un échelonnement des constructions sur cinq années ; sa durée fut fixée à 20 ans ; et c'est pour une période égale que furent concédés en 1857 les services de l'Atlantique-Sud. Avec la convention de 1861 pour l'exploitation des lignes d'Extrême-Orient, qui prévoyait un programme de constructions particulièrement important, la durée fut même portée à 24 ans.

Mais après la réalisation de l'effort initial, la durée des conventions devint plus courte : celle de 1882 ne fut conclue que pour une période de 15 ans ; celle de 1894, qui a précédé la convention actuelle, pour 17 ans.

Pour les services assurés par la Cie Générale Transatlantique, on peut constater une évolution analogue : la convention de 1861 qui comportait, comme celle des Messageries de la même date, la mise en chantiers d'un grand nombre d'unités et aussi des avances remboursables en vingt annuités, a été conclue pour une durée égale à la période de remboursement, mais le contrat de 1883 n'était plus que de 15 ans et ce fut seulement pour une période de 10 ans qu'il fut prorogé en 1897.

Les conventions actuelles, qui comportent un programme considérable de constructions échelonnées et des clauses associant l'Etat aux résultats financiers de l'exploitation sont plus longues que toutes leurs devancières : elles ont été conclues pour une période de 25 ans :

1° Le vaste programme de constructions imposé à la Cie de navigation Sud-Atlantique et surtout à la Cie des Messageries par les nouveaux cahiers des charges devait en effet être réalisé par tranches afin d'assurer la rénovation constante de leur flotte, de tenir compte des moyens restreints de nos chantiers, de procurer un travail à peu près régulier aux ouvriers et aussi de ne pas imposer aux

Compagnies la réunion immédiate de tous les capitaux nécessaires, difficulté qui se serait inévitablement traduite par un accroissement de subvention.

2° En présentant au Parlement les nouvelles conventions qui comportaient la revision des subventions et le partage éventuel des bénéfices, le gouvernement avait déclaré que l'effort demandé au début de l'exploitation à la Cie Sud-Atlantique qui avait à constituer toute son organisation et à se créer une clientèle obligerait l'Etat à lui payer pendant de nombreuses années la subvention maximum et que, de même, l'obligation de réfection de sa flotte qui était imposée aux Messageries amènerait vraisemblablement tout d'abord, par le jeu de la clause de revision, une augmentation de la subvention initiale. Par contre, il espérait que lorsque le nouveau matériel des deux Compagnies serait en pleine exploitation, l'augmentation des recettes pourrait faire tomber les subventions au-dessous du chiffre initial. Seuls des contrats de longue durée pouvaient donner au Trésor public la possibilité de récupérer les sacrifices supplémentaires qu'il aurait d'abord à supporter.

Mais en raison de leur durée, il fallait donner un peu de souplesse à ces marchés ; c'est pourquoi l'Etat s'est réservé la faculté de modifier les parcours, de supprimer certaines escales ou de les remplacer par d'autres et aussi, moyennant une modification de la subvention, de relever la vitesse contractuelle.

La même durée de 25 ans a été, pour les mêmes raisons, imposée à la Cie Générale Transatlantique, comme aux Messageries et à la Cie Sud-Atlantique, bien que cette Compagnie, en raison de l'aléa que présente l'exploitation du service de New-York, eût préféré ne traiter que pour 15 ans et eût tout d'abord présenté à l'Administration un projet de contrat basé sur cette durée.

Mais la Commission de la Chambre des députés, chargée

d'examiner le projet de loi portant approbation de la convention, estima qu'en raison des faits d'ordre technique, économique au financier qui pouvaient se produire au cours d'une aussi longue période et qui seraient de nature à affecter plus que tout autre notre grand service de vitesse, des palliatifs analogues à ceux qui avaient été insérés dans les autres conventions étaient insuffisants et que, dans l'intérêt public, il convenait de réserver à l'Etat (1) la possibilité de résilier le contrat en cours de concession. Mais il fallait alors donner la même faculté à la Compagnie, car celle-ci n'aurait pu, sans recevoir comme contre-partie soit un avantage de même nature, soit un droit à une forte indemnité, accepter de se lier dans la limite d'une durée maximum, jusqu'à une époque qui aurait été fixée par l'autre co-contractant.

Aussi a-t-il été convenu que l'Etat et la Compagnie auraient tous deux la possibilité de se dégager, mais seulement à deux époques déterminées, celles de la mise en service des 3^e et 4^e paquebots, (art. 8).

Cependant la rupture d'un marché aussi important que celui du service de New-York serait chose grave pour notre pavillon ; il importait donc qu'elle ne pût être consommée que pour des raisons sérieuses et qu'elle fût entourée de toutes les garanties nécessaires.

Par ailleurs, la Compagnie qui est *in bonis*, qui seule a un matériel naval approprié et un personnel expérimenté, est seule en état d'assurer le service ; elle jouit vis-à-vis de l'Etat d'un véritable monopole de fait. N'y avait-il pas lieu de craindre qu'elle ne tirât partie de la faculté qui lui était

(1) Toutefois la théorie des contrats de Service public (voir plus loin chap. v, section III), conduit à reconnaître à l'Etat, *même en l'absence d'une clause expresse*, le droit de résilier un contrat de cette nature, mais la Compagnie évincée a alors *droit à une indemnité*.

reconnue de demander la résiliation pour exiger de l'Etat, une fois le contrat rompu, une subvention plus importante.

A ces deux préoccupations répondent respectivement.

1° L'intervention nécessaire du Conseil d'Etat dans la procédure de résiliation ;

2° L'introduction, au profit de l'Etat, d'une clause de rachat du matériel de la Compagnie qui constitue, dans un contrat de cette sorte, une véritable innovation ;

1° *Intervention du Conseil d'Etat (art. 8).*

« Aux époques prévues (celles de la mise en ligne des 3^e et 4^e paquebots), le ministre, soit qu'il le juge nécessaire en présence de propositions plus avantageuses ou dans l'intérêt général de l'Etat, notamment dans le cas où des transformations profondes se seraient produites dans la navigation transatlantique, soit que la Compagnie le mette en demeure et ce, dans les trois mois de cette mise en demeure, provoquera un avis de l'Assemblée générale du Conseil d'Etat sur la question de savoir s'il y a lieu de résilier le contrat. En aucun cas, il ne pourra être allouée d'indemnité de résiliation. La décision que le ministre devra prendre, en conformité de l'avis du Conseil d'Etat et au plus tard trois mois après cet avis, ne sera susceptible d'aucun recours. L'avis du Conseil d'Etat ne pourra être provoqué que pendant l'année 1922 et pendant l'année 1927. »

Cet article a fait l'objet d'un long débat à la Chambre des députés (1). On a soutenu qu'en laissant au Conseil d'Etat le soin de décider de la résiliation le Parlement abdiquait

(1) Discours de M. Pourquery de Boisserin, deuxième séance du 25 juillet 1913. Comme l'orateur parlait de « dessaisissement du Parlement », le sous-secrétaire d'Etat lui fit remarquer qu'il était autrement grave de charger le Conseil d'Etat et le Gouvernement de compléter, par un règlement d'administration publique, une loi trop rapidement votée.

ses pouvoirs entre les mains de cette assemblée et lui donnait le pouvoir d'annuler « l'œuvre du Parlement ». Mais on peut répondre que l'œuvre du Parlement, ce n'est pas la convention elle-même mais la loi qui se borne à approuver les stipulations financières de la convention et la procédure instaurée par cette convention ; les prérogatives des Chambres ne sont donc pas en cause. D'ailleurs la convention ne pouvait attribuer au Parlement lui-même, c'est-à-dire à l'un des Pouvoirs publics de l'Etat, le soin de trancher un différend où l'Etat est partie. Il fallait donc laisser le pouvoir de décision à un tiers et aucun organe ne pouvait donner aux deux parties plus de garanties que le Conseil d'Etat.

Ce qui eut été plus contestable c'eût été de donner au Conseil d'Etat le droit de relever le montant de la subvention, car il aurait fallu revenir devant le Parlement qui se serait trouvé dans l'obligation de voter, sans discussion possible, le crédit correspondant. Au contraire, l'avis obligatoire du Conseil d'Etat n'engage pas directement les finances publiques, puisque la résiliation ne donne pas lieu à indemnité.

Il est cependant remarquable que, contrairement à la règle générale (1), l'Assemblée Générale du Conseil d'Etat ait été investie du droit de lier le Gouvernement. Mais ce n'est cependant pas la première fois qu'un tel pouvoir lui était conféré : c'est ainsi que la loi du 22 mars 1890, relative à la dissolution des syndicats de communes, que la loi du 22 juillet 1893 (art. 9 du Code civil) relative à la naturalisation des étrangers, que l'article 138 de la loi du 13 juillet 1911, relatif aux mutations de propriété et amodiations de concessions minières, obligeaient déjà des ministres, dans divers cas, non seulement à saisir le Conseil d'Etat mais encore à se conformer à son avis.

(1) Loi du 24 mai 1872, art. 8.

Clause de rachat (art. 9).

C'est pour essayer d'échapper au monopole de fait que possède la Compagnie, seul possesseur du matériel nécessaire à l'exploitation, que l'Administration a fait insérer dans le nouveau contrat une clause de rachat de ce matériel.

« En cas de résiliation prononcée dans les conditions et dans les formes prévues à l'article 8, l'Etat aura la faculté de racheter les paquebots compris dans la flotte postale et affectés au service de la ligne qui auraient été construits sous l'empire de la présente convention... Aussitôt après la mise en service du 4^e paquebot, l'Etat et la Compagnie entreranno en pourparlers au sujet du renouvellement du contrat. Si au 1^{er} janvier 1934, un accord n'avait pu intervenir sur ce point l'Etat aurait la faculté de racheter l'ensemble des paquebots normalement affectés à la ligne postale... »

On a estimé que cette clause de rachat, en lui donnant la possibilité de prendre possession des paquebots les plus récents de la flotte contractuelle, mettrait l'Etat en meilleure posture vis-à-vis de la Compagnie, puisqu'il pourrait ainsi, au cas où celle-ci ne voudrait pas accepter des conditions raisonnables, soit assurer directement l'exploitation, soit disposer du matériel racheté en faveur d'une autre Société qui, tout en offrant les garanties nécessaires, accepterait des conditions moins onéreuses pour le Trésor.

Mais, en fait, l'Etat trouverait-il une nouvelle entreprise désireuse de continuer l'exploitation ? Et s'il en trouvait une, l'opération serait-elle favorable à l'intérêt général ?

Sans doute, la Compagnie sortante, privée de ses paquebots rapides et aussi de la subvention, abandonnerait l'exploitation du service de vitesse mais, assurée d'une clientèle qu'une longue pratique lui aurait attachée, elle continuerait vraisemblablement à exploiter ses lignes

libres de navires mixtes et de vapeurs de charge, qu'elle pourrait même développer en leur consacrant les sommes payées par l'Etat pour le rachat des paquebots. D'autre part, la nouvelle Société, qui ne pourrait posséder avant longtemps une organisation comparable à celle de la Cie Générale Transatlantique, réussirait difficilement à détourner à son profit une portion suffisante d'un trafic forcément limité pour alimenter, à côté de sa ligne postale, une ligne pour marchandises et passagers des classes inférieures.

Au lieu d'une seule entreprise, il y en aurait donc désormais deux ; l'une pour le service rapide, l'autre pour le service commercial.

Cette spécialisation ne profiterait pas à l'intérêt national et encore moins au Trésor, car l'aide qui suffisait à une Société puissamment organisée ne suffirait probablement plus à une Société obligée de partager avec une autre l'ensemble du trafic et de lui en laisser la partie la plus rémunératrice. Il n'est donc pas hasardeux d'affirmer, *qu'à moins de modifications profondes dans les conditions d'exploitation*, l'Etat trouverait difficilement un nouveau concessionnaire ou qu'il serait obligé d'allouer une subvention beaucoup plus forte que précédemment, ce que, par hypothèse, il voulait précisément éviter.

Mais comme on ne peut savoir si, au cours d'une période de 25 ans, des phénomènes d'ordre technique ou économiques ne viendront pas bouleverser les conditions d'exploitation, il n'est cependant pas inutile que l'Etat se soit réservé, avec l'arme du rachat, le maximum de liberté dans ses futures transactions (1).

(1) Telle est, en substance, l'opinion formulée par M. le sénateur Dupont dans son rapport sur cette convention. Annexe N° 351, Sénat, session ordinaire, 1913.

SECTION VI. — Règlement des litiges.

De même que les autres marchés de fournitures, les conventions conclues entre l'Etat et les Compagnies de navigation étaient toutes autrefois du ressort de la juridiction administrative, investie en cette matière d'une compétence générale et exclusive. C'est encore à ce système que se rattache le contrat actuellement en vigueur pour l'exploitation du service des Antilles et de l'Amérique Centrale, conclu un peu avant les trois autres : « Toutes les difficultés auxquelles peut donner lieu l'exécution ou l'interprétation des clauses du présent cahier des charges, dit l'art. 127, sont jugées (1) administrativement par le ministre, sauf recours au Conseil d'Etat ».

Mais les cahiers des charges des autres conventions s'inspirent du système mixte adopté par le contrat anglais de la Peninsular and Oriental Co. ; c'est-à-dire que tout en maintenant le principe de la compétence du Conseil d'Etat (2), ils prévoient le recours à l'arbitrage dans un certain nombre de cas (3). Il s'agit seulement de questions

(1) Cette expression est impropre ; le ministre n'est pas juge, il prend une décision administrative, en vertu du pouvoir unilatéral que lui attribue le marché et la Compagnie a la faculté de se pourvoir contre cette décision devant le Conseil d'Etat, juge du litige en premier et en dernier ressort.

(2) « Toutes les autres contestations qui peuvent s'élever à l'occasion de l'exécution des services faisant l'objet du cahier des charges ou au sujet de l'interprétation des clauses du contrat sont jugées administrativement en dernier ressort par le Conseil d'Etat. » (M. M., art. 118 ; S. A., 112 ; New-York, 112).

(3) On sait que jusqu'à une date récente, les tribunaux déclaraient nul tout compromis passé entre un particulier et l'Etat. C'est l'article 69 de la loi de Finances du 17 avril 1906, relatif à la liquidation des dépenses de travaux publics et de fournitures, qui a autorisé pour la première fois l'Etat à recourir à l'arbitrage, tel qu'il est réglé par l'article 111 du Code de procédure civile.

pécuniaires et techniques qui ne peuvent être appréciées en toute connaissance de cause que par des spécialistes et qui ne sont pas de nature à soulever des points de droit :

Compensations ou indemnités à intervenir en cas de modification des parcours imposés aux Compagnies (M.M. art. 3 : S. A. art. 3 : New-York, art. 1.) ; Indemnités à allouer aux Compagnies en cas de consolidations et emménagements en vue du cas de guerre qui rendraient inutilisable pour l'exploitation commerciale un espace supérieur à celui prévu par les cahiers des charges (M. M. art. 16 ; S. A. art. 16) ;

Majoration de subvention à allouer au cas où l'Etat exigerait des paquebots déjà construits au moment de la signature des conventions, une augmentation de vitesse dans la mesure correspondant aux facultés de ces paquebots (M. M. art. 27 ; S. A. art. 26) ;

Montant des dommages à payer à la Compagnie en cas de réquisition du matériel naval et des approvisionnements (M. M. art. 106 ; S. A. art. 100) ;

Fixation de la valeur des paquebots, de l'amortissement et des dégradations au cas où l'Etat, en temps de guerre, prend possession d'un ou de plusieurs paquebots (M. M. art. 99 ; S. A. art. 95 ; New-York, art. 96). (1)

Il ne semble pas que, limité à de pareils cas, l'arbitrage puisse avoir des conséquences fâcheuses. La procédure instituée présente d'ailleurs toute les garanties d'impartialité désirables : l'un des arbitres est désigné par l'administration, l'autre par la Compagnie ; ceux-ci s'entendent pour en choisir un troisième ; à défaut d'entente, ce dernier

(1) Deux arbitrages sont en cours au moment où nous écrivons : l'un entre l'Etat et la Compagnie Générale Transatlantique, l'autre entre l'Etat et la Compagnie Sud-Atlantique, au sujet de l'estimation de la valeur des paquebots *France* et *Lutetia* dont l'Etat a pris possession au cours des hostilités.

est désigné par le Président du tribunal civil de la Seine. L'arbitrage doit tenir compte tant des avantages que des charges de toute nature, capital, exploitation, etc., résultant pour la Compagnie des modifications qui peuvent être imposées.

L'introduction dans nos contrats maritimes de la procédure d'arbitrage constitue une heureuse innovation et il serait à souhaiter que cette procédure fût appliquée dans les mêmes conditions aux services des Antilles.

SECTION VII. — Du mode de concession.

C'est sous forme de conventions de gré à gré que sont actuellement concédés tous nos grands services maritimes.

En raison du faible développement de l'industrie des transports maritimes en France et du petit nombre de nos Compagnies de navigation, le traité de gré à gré paraît en effet préférable à l'adjudication.

Il y a cependant chez nous un courant d'opinion très puissant en faveur de l'adjudication et, à plusieurs reprises, le Parlement a contesté au Gouvernement le droit de traiter de gré à gré, en se basant notamment sur l'article 1^{er} du Décret du 18 novembre 1882, aux termes duquel « les marchés de fournitures et transports au compte de l'Etat doivent être passés avec concurrence et publicité ». Mais ce décret apporte lui-même de nombreuses exceptions au principe ainsi posé ; c'est ainsi qu'il dispose, dans son article 18, qu'« il peut être passé des marchés de gré à gré pour les objets qui n'auraient qu'un possesseur unique, pour les fournitures, transports ou travaux qui n'ont fait l'objet d'aucune offre aux adjudications ou à l'égard desquels il n'a été proposé que des prix inacceptables ». Or, il semble bien que les paquebots affectés à l'exploitation

d'un grand service maritime sont des objets n'ayant qu'un possesseur unique. D'ailleurs, ainsi que l'a fait remarquer, à la tribune de la Chambre, le ministre des Finances au cours de la discussion de la convention du 17 octobre 1903, un ministre est bien tenu par le décret de 1882 dans les cas où les crédits lui ayant été ouverts, il opère sous sa propre responsabilité sans soumettre la question aux Chambres, mais quand il conclut une convention dont la mise en vigueur est subordonnée à l'approbation d'une loi, il n'est plus lié par un simple décret.

En fait, le système de l'adjudication a été quelquefois employé mais il n'a jamais donné que des résultats médiocres et a même abouti à des conséquences nettement contraires à l'intérêt public.

C'est par traités de gré à gré qu'ont été concédés en 1850 et en 1851 les premiers services subventionnés. Les rapports présentés à l'Assemblée Nationale faisaient ressortir qu'il n'était pas opportun d'employer la procédure de l'adjudication, la situation générale des affaires ne permettant pas à l'Administration de compter sur plusieurs soumissions; la Compagnie Valéry qui avait déjà sur les côtes de Corse des services organisés paraissait seule en mesure d'assurer les communications de l'île avec la métropole; de même, pour l'exploitation des services de la Méditerranée Orientale, la Compagnie des Messageries était la seule qui pût offrir les garanties voulues. Ce fut encore après entente directe avec l'Etat que cette même Compagnie fut successivement chargée des services de l'Amérique du Sud, d'Extrême-Orient, d'Australie et de la Nouvelle Calédonie, de Madagascar et de la Côte Orientale d'Afrique et c'est toujours de gré à gré que les marchés relatifs à l'exploitation de ces services ont été renouvelés.

D'autre part, l'Administration a essayé du système de l'adjudication :

1° En 1883 pour les lignes de New-York et de l'Atlantique Central ; pour le premier lot, Havre New-York, la Compagnie Générale Transatlantique n'eut qu'un seul concurrent, lequel n'offrait d'ailleurs pas des garanties suffisantes ; pour le deuxième lot, elle se présenta seule ; on dut lui conserver l'exploitation des deux services et depuis lors le marché a toujours été renouvelé de gré à gré ;

2° En 1870, en 1879 et en 1895 pour les services entre la France et l'Afrique du Nord ; sauf en 1879, la Compagnie sortante n'eut aucun compétiteur et en 1895 l'adjudication n'aboutit même pas ;

3° En 1873, en 1882, en 1903 pour les lignes entre la France et la Corse mais, comme nous le verrons en étudiant les conditions d'exploitation de ces lignes, le service a été interrompu par deux fois, parce qu'au lieu d'être confié de nouveau à la Société Fraissinet qui avait fait ses preuves, il avait été adjugé à des Sociétés nouvelles qui ne purent tenir leurs engagements.

L'expérience paraissait concluante. Pourtant, une fois encore, on allait entendre parler des vertus de l'adjudication.

En 1908, au cours de l'enquête générale à laquelle elle avait procédé au sujet des conditions de renouvellement de la convention relative aux services d'Orient et de l'Amérique du Sud, l'Administration n'avait rencontré aucune Société ni aucun groupement désireux d'entrer en concurrence avec la Compagnie des Messageries Maritimes, elle avait donc comme précédemment traité de gré à gré avec cette société. Or, quatre mois après le dépôt sur le bureau de la Chambre du projet de loi portant approbation de la convention du 17 octobre 1908, un groupement se forma sous le nom de Société d'Études et offrit de traiter avec l'Etat pour la reprise des services des Messageries et de constituer à cet effet une Société anonyme au capital de

15 millions. Le projet, d'ailleurs trop tardif puisqu'un contrat était déjà conclu, apparaissait comme irréalisable attendu que tous les chantiers français réunis n'auraient pu construire la flotte nécessaire dans le laps de temps qui restait à courir jusqu'à l'expiration de la convention en cours, et aussi que le capital annoncé était tout à fait insuffisant. Cependant comme la gestion de la Compagnie des Messageries avait donné lieu à de sérieuses critiques et que la situation financière de cette Compagnie était peu solide, la Chambre des Députés prit prétexte de la constitution du nouveau groupement pour reprocher au Gouvernement de n'avoir pas procédé, avant de traiter, à un appel d'offres formel et l'ordre du jour Legrand-Bouisson, qui renvoya à la Commission le projet de loi portant approbation de la convention, spécifiait notamment que la Chambre était « résolue à n'accorder de concessions de cette nature qu'après appel à la concurrence ».

Estimant toutefois qu'en raison de l'importance des services à concéder et des garanties à exiger des soumissionnaires, l'adjudication dans sa forme classique, était, en l'espèce impossible, le ministre décida qu'il serait procédé par voie de concours entre les différents concurrents et qu'une Commission spéciale dite d'examen des offres examinerait les soumissions déposées, demanderait aux candidats toutes explications et tous renseignements jugés utiles et se prononcerait pour la soumission qui, dans l'ensemble, lui semblerait la plus satisfaisante sous tous les rapports, y compris les garanties financières et techniques ; enfin si aucune des offres ne lui paraissait intégralement acceptable, la Commission aurait la faculté de demander aux soumissionnaires telles modifications ou additions jugées utiles et même de refuser toutes les offres proposées.

A ce concours qui eut lieu le 27 mai 1910, la Société

d'Etudes et la Compagnie des Messageries Maritimes se présentèrent seules et la Commission, après examen des deux groupes de soumissions, émit l'avis qu'il n'y avait lieu de déclarer adjudicataire ni l'une ni l'autre des deux Sociétés, l'une parce qu'elle ne serait pas en mesure, faute de l'outillage nécessaire, d'assurer le service à la date fixée, l'autre parce qu'elle formulait des prétentions exorbitantes. On a affirmé depuis, non sans quelque vraisemblance, que les deux Sociétés s'étaient entendues sur les conditions de leurs soumissions (1).

Ainsi, une fois de plus, et malgré les résultats qu'on aurait du attendre des modalités adoptées, le système de l'adjudication avait échoué. Le Gouvernement estima qu'il n'y avait pas lieu de recommencer l'expérience, puisqu'il se trouverait en face des mêmes concurrents et c'est en définitive, et malgré la motion Legrand-Bouisson, par traités de gré à gré avec les deux Sociétés concurrentes qu'on a abouti au régime actuel.

La leçon de l'expérience n'a cependant pas été inutile : lorsque, peu après avoir conclu les nouvelles conventions avec la Compagnie des Messageries et la Société d'Etudes, l'Administration a dû envisager le renouvellement de la convention du service de New-York, elle a engagé directement des pourparlers avec la Compagnie Générale Transatlantique et, en dépit de la motion Legrand-Bouisson, elle a réussi, sans difficultés, à faire ratifier par le Parlement le nouveau traité de gré à gré qu'elle a conclu avec cette Compagnie. Il était enfin reconnu que lorsqu'une Société possède seule la flotte et l'organisation appropriée l'exécution du service, l'adjudication est inutile et ne peut que se retourner contre les intérêts de l'Etat.

(1) Déclarations du président du Conseil, de M. Albert Thomas et de Jaurès à la séance de la Chambre du 23 décembre 1911.

CHAPITRE V

APPLICATION DES CONVENTIONS

La guerre est venue troubler le fonctionnement de nos services maritimes peu de temps après la mise en vigueur des conventions nouvelles.

Il convient d'exposer les conditions dans lesquelles ces conventions ont pu être appliquées pendant la période de paix et pendant la période de guerre.

SECTION I. — Période normale.

Les conventions pour les services de l'Amérique du Sud, d'Orient et de New-York ont respectivement pris effet de septembre 1912, de novembre 1912 et de janvier 1913; elles n'ont donc pu être appliquées jusqu'ici dans des conditions normales que pendant 22 mois, 20 mois et 19 mois, alors qu'elles ont été conclues pour une durée de 25 ans, et encore est-il que les Services de la Compagnie Sud-Atlantique et de la Compagnie Générale Transatlantique ont été atteints par la guerre avant les époques prévues pour l'entrée en jeu des clauses de revision des subventions et de partage des bénéfices. Le contrat des Messageries qui seul prévoyait la mise en vigueur immédiate du nouveau régime financier est aussi le seul dont le mécanisme ait pu jouer intégralement pendant la période de paix.

1^o Convention des Messageries Maritimes.

Dès l'époque où il présentait au Parlement la convention

conclue avec la Compagnie des Messageries Maritimes, le gouvernement prévoyait que « l'obligation de refaire progressivement et entièrement la flotte amènerait probablement au début, par le jeu de la revision, une augmentation de la subvention ».

Ces prévisions, pourtant pessimistes, ont été largement dépassées.

On sait qu'aux termes de la convention, les calculs de revision ne peuvent avoir pour effet de porter à plus de 27 fr. 25 par lieue maritime la subvention moyenne d'un exercice (art. 7); que s'ils conduisent à allouer une somme plus forte, la Compagnie ne peut recevoir que ce maximum et que la différence doit être reportée à un compte d'attente pour être payée à la Compagnie au moment du règlement des exercices ultérieurs dans la limite du maximum (art. 8); qu'enfin si les insuffisances ainsi reportées et non compensées viennent à dépasser le chiffre de 5 millions, le ministre doit, sur l'avis conforme du ministre des Finances, prononcer des réductions ou des suppressions de service sur les lignes entraînant les pertes constatées, à moins qu'il ne juge, d'accord avec le ministre des Finances, que le maintien de ces services est indispensable à l'intérêt général (art. 9).

Or, dès la première année, les résultats de l'exploitation furent tels qu'il y eût lieu d'envisager ce cas extrême : non seulement l'écart entre les recettes et les dépenses du compte d'exploitation de l'exercice 30 novembre 1912, 30 novembre 1913 conduisait à allouer à la Compagnie la subvention maximum de 27 fr. 25 et à ouvrir le compte d'attente ; mais encore était-il que ce compte atteignait d'emblée 5.572.499 francs, dépassant ainsi le chiffre extrême de 5 millions.

Il fallait donc adopter l'une des solutions alternatives prévues par l'article 9. Mais ici les difficultés commençaient,

car, hormis le principe même de ces solutions, rien n'était explicitement prévu.

Plusieurs questions se posaient en effet :

1° Qui, de l'Etat ou de la Compagnie, supporterait, au delà du chiffre de 5 millions, les excédents de charge résultant de l'insuffisance de la subvention pour l'exercice envisagé?

2° Que le principe du remboursement par l'Etat de ces excédents de charge fût admis ou non, qui supporterait les charges supplémentaires afférentes à ou aux exercices qui suivraient celui de la première insuffisance, si l'adoption d'une solution mettant fin au déficit tardait à intervenir?

A cet égard surtout des difficultés étaient à craindre ; il fallait en effet que la Compagnie rendit ses comptes, puis que l'Administration examinât si la situation financière était bien telle que la prétendait la Compagnie et qu'elle procédât par conséquent à une vérification complète des comptes. Mais pour l'exécution de ce travail aucun délai n'avait été fixé à l'Administration. D'ailleurs l'initiative de la demande de revision appartenait-elle à la Compagnie? L'Administration ne devait-elle pas, au contraire, sans attendre des propositions de la Compagnie, prendre les mesures prescrites par l'article 9 dès qu'elle aurait acquis la certitude que le déficit était supérieur au chiffre-limite prévu par la convention?

A défaut de règlement de ces questions, l'Etat et la Compagnie allaient adopter, pour chacune d'elles, la thèse la plus favorable à leurs intérêts respectifs et comme cependant l'exploitation continuait, le *statu quo* allait obérer de plus en plus la trésorerie de la Compagnie et faire peser sur elle un formidable aléa.

Dès le 23 janvier 1914, soit quelques semaines après l'expiration de la première année d'exploitation et avant même que les comptes aient pu être arrêtés, la Compagnie

avait cru devoir signaler à l'Administration le résultat approximatif de l'exercice ; elle désirait en effet que l'Etat donnât le plus tôt possible à la situation qui, d'après ses prévisions, ne pouvait guère que s'aggraver, l'une des solutions prévues par la convention. Mais l'Administration répondit qu'il appartenait à la Compagnie de présenter des propositions précises quand elle aurait produit les comptes de l'exercice. Le 25 avril la Compagnie adressait au Sous-Secrétaire d'Etat à la marine marchande une note sommaire indiquant les chapitres sur lesquels portaient les accroissements de dépense les plus importants et le 25 mai, c'est-à-dire avant l'expiration du délai qui lui était imparti à cet effet, elle remettait ses comptes en la forme prescrite par la convention et demandait que fût prise l'une des mesures prévues par l'article 9.

Il semble donc qu'en ce qui la concernait, elle avait fait toute diligence pour provoquer une solution.

A la veille de l'ouverture des hostilités, les positions prises par les deux parties étaient les suivantes :

1° L'Etat se déclarait disposé à verser la somme nécessaire pour porter la subvention au maximum contractuel, 27 fr. 25 par lieue marine parcourue ; par contre il estimait, puisque la convention ne l'en chargeait pas expressément, qu'il n'était pas débiteur vis-à-vis de la Compagnie des sommes exposées par elle en excédent des cinq premiers millions portés au compte d'attente, tandis qu'aux dires de la Compagnie, le mécanisme même de la convention, qui avait voulu laisser seulement au compte d'attente un battement maximum de 5 millions, lesquels devaient d'ailleurs être soldés par le jeu des exercices ultérieurs, démontrait que l'entreprise ne pouvait avoir à supporter, même temporairement, des excédents de charge au delà de 5 millions.

2° La Compagnie estimait que les retards apportés par

L'Etat à l'exécution de ses engagements lui donnait droit à des dommages-intérêts dont l'importance s'aggravait avec le retard même ; au contraire, l'Etat rejetait sur la Compagnie la responsabilité du retard. « Nous devons attendre, disait le ministre des Finances (1), que la Compagnie, dont nous connaissons la situation, vint à nous et demandât une revision de la convention ; ce n'était pas à nous d'en prendre l'initiative ; nous avons donc attendu et quand « la Compagnie nous a demandé d'entrer en négociations, nos représentants sont entrés immédiatement en pourparlers » avec elle mais « pour nous permettre de nous prononcer en pleine connaissance de cause, nous devons procéder à un examen complet de la situation de la Compagnie... lorsque nous connaîtrons les résultats de cette enquête, une solution interviendra nécessairement ». Mais de son côté la Compagnie avait fait remarquer (2) que l'initiative de la revision appartenait à l'Etat seul ; que puisque le compte d'exploitation avait été fourni avant la date fixée et avait même été précédé d'une note indiquant les chapitres sur lesquels s'étaient manifestés les accroissements de dépenses les plus importants, l'Administration se trouvait avoir en mains les moyens de juger les pertes occasionnées par les différents services et qu'il lui était donc possible de décider si l'effort exigé sur chaque ligne était ou non justifié par les nécessités d'intérêt général dont elle était seule juge. « Ce n'est pas notre Compagnie, disait-elle, mais bien le Gouvernement et le Gouvernement seul qui, dans la préparation et la rédaction du cahier des charges, a déterminé l'organisation des services maritimes qu'il entendait subventionner dans un intérêt général ; de même c'était le gou-

(1) Déclaration du ministre des Finances à la Chambre des députés, le 11 juillet 1914.

(2) Lettre de la Compagnie des Messageries Maritimes au sous-secrétaire d'Etat de la Marine marchande, en date du 3 juillet 1914.

vernement seul qui devait prendre l'initiative des modifications à y apporter ».

Et si la solution de la première question était douteuse, en raison du silence du texte, par contre, sur le second point, la thèse des Messageries paraissait bien conforme au contrat : « Si les insuffisances reportées, et non compensées viennent à dépasser le chiffre de 5 millions, disait l'art. 9, le ministre *devra...* » il n'était donc pas question d'une intervention quelconque de la Compagnie et il y avait là pour le ministre un devoir qui s'imposait *ipso facto*. Il convenait seulement de laisser à l'Etat, une fois les comptes présentés par la Compagnie, le temps nécessaire pour reconnaître le fait, le dépassement du maximum de 5 millions.

En présence de l'attitude du Gouvernement, la Compagnie portait le 10 août 1914 devant le Conseil d'Etat la question du remboursement des sommes exposées par elle en excédent de ce maximum (1).

Puis, en juillet 1915, l'Etat et la Compagnie décidaient d'un commun accord qu'une Commission administrative procéderait à une enquête sur la situation d'ensemble des services contractuels et examinerait les conditions dans lesquelles le contrat pourrait être révisé.

Cette Commission a terminé la première partie de sa tâche et conclu à la réalisation de certaines réformes organiques (telles que la scission complète de l'exploitation proprement dite et des chantiers de la Ciotat, effectuée depuis) mais elle n'a encore pu mettre sur pied (2) les bases d'un

(1) Pour l'exercice 1912-1913, l'insuffisance d'exploitation, compte tenu du paiement à la Compagnie de la subvention maximum, était d'environ 6 millions; pour les huit mois d'exploitation normale de l'exercice 1913-1914, elle était d'environ 5 millions. Le litige pour la période de paix, porte donc sur une somme de $(6 + 5) - 5 = 6$ millions. L'arrêt n'a pas encore été rendu.

(2) Cette Commission n'a même publié aucune partie de ses travaux.

nouveau cahier des charges et d'une nouvelle convention, de sorte que le contrat de 1911 qui aurait dû être modifié dès 1914, subsiste encore intégralement.

Nous verrons d'ailleurs que l'application de ce contrat pendant la guerre a soulevé des difficultés plus grandes encore que pendant la période de paix.

2° Convention de la Compagnie de navigation Sud-Atlantique.

La convention passée par l'Etat avec la Compagnie Sud-Atlantique est moins complexe que celle qui régit les services des Messageries ; la subvention a d'ailleurs eu jusqu'ici un caractère forfaitaire, la mise en vigueur des clauses de partage de bénéfices et de revision étant subordonnée à l'entrée en ligne du troisième paquebot neuf qui n'a encore pu être achevé.

Aucun différend contentieux n'a surgi entre les co-contractants.

Par contre, l'exploitation a soulevé des difficultés qui, bien qu'étrangères au mécanisme même de la convention, devaient avoir une répercussion sur l'exécution du service.

L'entreprise débuta en effet dans des conditions très défavorables : comme elle était obligée de prendre la succession des Messageries neuf mois après la notification de l'approbation du marché et qu'elle ne possédait pas de flotte, il lui fallait se procurer des navires provisoires, en attendant que fussent construits ses paquebots définitifs. Or le taux relativement élevé des frets et des passages en 1912 avait provoqué une hausse correspondante du prix des navires et raréfié les offres ; le service fut inauguré par des « bateaux honoraires », achetés pourtant à des prix excessifs. Aussi, malgré les frais exposés par la Compagnie, la clientèle se détourna-t-elle de notre pavillon. Dès le milieu de l'année 1913, une grande partie du capital social avait

disparu et les pénalités encourues, du fait de l'inexécution partielle du cahier des charges, s'élevaient à 450.000 francs.

C'était, à brève échéance, la mise en faillite de la Compagnie et l'interruption du service. Mais le Gouvernement comprit la gravité de la situation ; grâce à son intervention, une combinaison intervint sur les bases suivantes ; d'une part un groupe financier s'engageait à apporter l'argent frais indispensable à la marche de l'affaire : d'autre part, la Compagnie Générale Transatlantique, par contrat passé avec la Société Sud-Atlantique et approuvé par le ministre, prenait à forfait la gérance de l'affaire et, moyennant un prélèvement de 20/0 sur les recettes brutes, s'engageait à supporter les frais du personnel ainsi que les loyers et l'entretien des immeubles et autres établissements à terre ; la Compagnie Sud-Atlantique conservait sa pleine personnalité morale et restait seule responsable vis-à-vis de l'Etat des engagements qu'elle avait pris en contractant.

Le danger de voir notre pavillon disparaître momentanément de la grande route de l'Amérique du Sud était donc écarté.

Mais l'expérience avait démontré qu'il était inopportun de traiter avec une Société dépourvue des paquebots nécessaires. L'insertion dans la dernière en date de nos conventions, celle du service de New-York d'une clause de rachat, qui permettrait à l'Etat de mettre la flotte de la Société sortante à la disposition d'une Société nouvelle, a été précisément motivée par le cas de la Sud-Atlantique.

3^e Convention de la Compagnie Générale Transatlantique.

Ni la convention forfaitaire qui régit les services des Antilles et de l'Amérique Centrale, ni la convention du service de New-York, basée sur le régime financier nouveau,

n'ont soulevé, jusqu'ici, de difficulté majeure. La subvention de ce dernier service était d'ailleurs évaluée à forfait pour les quatre premières années ; l'exercice 1917, dont les comptes ne sont pas encore publiés, est le premier qui peut donner lieu à revision de la subvention et si, comme le fait est d'ailleurs probable en raison des bénéfices réalisés par la Compagnie pendant ces dernières années, le compte d'exploitation conduit à une réduction de taux initial des subsides, il conviendra du ne tirer des circonstances exceptionnelles de la période de guerre aucun argument applicable aux circonstances normales du temps de paix.

Appréciation critique des clauses financières des conventions.

Ainsi l'expérience ne permet pas d'apprécier en pleine connaissance de cause le régime financier instauré par les conventions nouvelles. Seul, le mécanisme du contrat des Messageries a pu jouer avant l'ouverture des hostilités mais il a immédiatement conduit, en raison des résultats plus que médiocres du premier exercice, à un cas extrême que l'on avait prévu sans pourtant le résoudre.

La convention qui remplacera le contrat actuel devra s'attacher à éliminer des causes de difficultés aussi graves que celles qui ont surgi. On peut d'ailleurs se demander si, au lieu de reporter à un compte d'attente les sommes que le jeu de la clause de revision conduisait à allouer à la Compagnie, en sus de la subvention maximum annuelle, il n'aurait pas mieux valu fixer un maximum absolu, comme on l'a fait pour les services de l'Amérique du Sud et de New-York ; il est vrai que le montant de cette subvention maximum aurait dû être porté dans ce cas à un chiffre légèrement supérieur au maximum annuel du contrat actuel, mais les sacrifices globaux du Trésor pour une période de plusieurs années n'auraient vraisemblablement pas été

plus élevés et le régime financier aurait été plus clair et plus simple.

D'une manière générale, on estime précisément que le mécanisme des conventions nouvelles est trop compliqué et que les comptes dont il nécessite la production sont trop longs et trop délicats à établir. Ce reproche peut être adressé plus spécialement à la convention du service de l'Atlantique-Nord, dont les détails d'application font l'objet de neuf longues annexes. Sans doute il est bien difficile de régler équitablement et simplement les rapports financiers de l'Etat et d'une Compagnie, relativement à l'exploitation d'un réseau qui ne représente que la plus petite partie de l'ensemble des services de cette Compagnie et qui utilise à certaines époques des navires affectés en d'autres temps au réseau de l'Atlantique Central. Mais la solution ne consisterait-elle pas précisément à englober le réseau de l'Atlantique-Nord et celui de l'Atlantique Central — celui-ci actuellement régi par une autre convention à base forfaitaire — dans la même convention et dans les mêmes comptes ? La plupart des règles actuelles de partage des recettes et des charges diverses entre les services deviendraient alors sans objet et les bases des rapports de l'Etat et de la Compagnie pour tous ses services de l'Atlantique se trouveraient unifiées en même temps que simplifiées (1).

SECTION II. — Les conventions pendant la guerre.

Les clauses des conventions et des cahiers des charges ne sont intégralement applicables qu'en temps de paix.

(1) Les services commerciaux de l'Atlantique central seraient alors compris dans les comptes de revision comme le sont déjà ceux de l'Atlantique-Nord.

L'état de guerre entraîne en effet des conséquences incompatibles avec une exploitation normale : il prive les Compagnies d'un grand nombre de paquebots, mobilisés en qualité de croiseurs auxiliaires ou réquisitionnés, crée, des difficultés d'approvisionnement parfois insurmontables, spécialement en ce qui concerne le combustible, astreint les paquebots à l'observation de mesures militaires, telles que déroutements et séjours prolongés dans les ports, qui bouleversent les itinéraires ; enfin et surtout il fait courir des risques particulièrement graves pour l'entreprise, puisqu'il s'agit par hypothèse de navires ayant une grande valeur unitaire.

Pourtant, en raison même des hostilités, il est alors plus nécessaire que jamais que nos services réguliers continuent à ravitailler le pays, à desservir nos colonies et à montrer notre pavillon dans les ports neutres où il faut contre-balancer l'influence des pays ennemis.

Les conditions d'exploitation de nos services contractuels, en cas de guerre, font l'objet de clauses spéciales et uniformes de nos cahiers des charges. Il convient : 1° d'examiner ces clauses et 2° d'exposer les conditions dans lesquelles les services ont pu, en fait, fonctionner depuis l'ouverture des hostilités :

1° Clauses des cahiers des charges relatives au cas de guerre (M M art. 97 à 100 ; S. A. 93-96 ; New-York, 95-98 ; Antilles, 114-120).

En cas d'hostilité ou de guerre maritime, les Compagnies s'engagent à ne pas suspendre leur service avant d'y avoir été autorisées par l'Etat. Tant que les Compagnies n'ont pas été autorisées à cesser leur service et jusqu'au moment de la rentrée au port français le plus proche des navires postaux, l'Etat supporte les risques de guerre dont les Compagnies viendraient à souffrir. Si au contraire l'Etat autorise

la cessation des services, les droits et obligations des Compagnies sont déterminés de la façon suivante, sauf arrangement contraire :

Les Compagnies peuvent continuer tout ou partie de leur service à leurs risques et périls ; si elles usent de cette faculté, elles ont droit à la subvention correspondant aux parcours effectués. De son côté, l'Etat peut prendre possession d'un ou de plusieurs des bâtiments restés sans emploi, les approprier, les armer et les affecter à telle destination qu'il juge convenable. Ce n'est là que l'exercice pur et simple du droit général de réquisition reconnu à l'Etat par la loi du 3 juillet 1877, mais les conditions pécuniaires de cette réquisition spéciale sont réglées par les conventions elles-mêmes : l'Etat doit payer une somme annuelle représentant pour les paquebots des Messageries Maritimes, de la Compagnie du Sud-Atlantique et des services de l'Atlantique Central l'intérêt à 5 0/0 de la valeur estimative et pour les paquebots de New-York, l'intérêt à 4 0/0 et l'amortissement normal ; de plus, il s'engage à payer aux Compagnies des indemnités égales aux dépérissements constatés. Pendant toute la durée de l'interruption du service, la subvention est supprimée. Si les navires ne sont pas restitués, les Compagnies sont indemnisées de leur valeur au moment où ils ont été remis à l'Etat. Si au contraire l'Etat n'use pas de la faculté qui lui est donnée de prendre possession de tout ou partie des navires, du matériel et des approvisionnements restés sans emploi à la suite de la suppression des services des Compagnies, il doit payer des indemnités représentant la dépréciation de ce matériel et les frais restant à la charge des Compagnies.

2^e Conditions dans lesquelles les services contractuels ont fonctionné depuis l'ouverture des hostilités.

Lorsque le 1^{er} août 1914, fut lancé l'ordre de mobilisa-

tion, l'intervention de l'Angleterre à nos côtés n'était pas encore certaine et la sécurité des mers ne paraissait pas assurée ; aussi le ministre de la Marine prescrivit-il à toutes les Compagnies de navigation de suspendre jusqu'à nouvel ordre l'exécution de leur exploitation. Mais dès que le cabinet de Londres eut notifié à l'Allemagne sa déclaration de guerre, une commission interministérielle se réunit à Paris pour examiner comment pourraient être assurés les services maritimes postaux pendant la durée des hostilités. Sur l'avis de cette Commission, le ministre (1) prenait le 13 août une décision relative à la reprise de l'exploitation : certains services devaient être maintenus intégralement, la plupart partiellement avec un nombre moindre de départs ; quelques-uns enfin étaient momentanément supprimés.

Cependant comme les Compagnies ne pouvaient pas assurer tous les parcours avec des paquebots des types prévus par les cahiers des charges, il fallait déterminer les bases sur lesquelles seraient liquidées les subventions des paquebots non réglementaires ; l'Administration put éviter la conclusion de nouveaux accords sur cette question, en faisant jouer l'un des articles des cahiers des charges, relatif à l'emploi des navires non admis (81, New-York ; 82, M. M., 78, S. A), lequel dispose «... l'affectation à des voyages réglementaires de navires non admis pour le service postal entraîne pour le concessionnaire la perte de la subvention afférente au voyage effectué dans ces conditions, à moins d'autorisation du ministre ». Puisque le ministre avait le pouvoir d'autoriser l'emploi de navires non admis, il pouvait subordonner cette autorisation à telle condition qu'il jugerait convenable, notamment à une réduction de la

(1) Les services de la Marine marchande étaient alors placés sous l'autorité directe du ministre de la Marine.

subvention; en conséquence, il fixa pour chaque ligne, après avis des Compagnies, les réductions afférentes à l'emploi de chacun des paquebots dont la vitesse était inférieure à celle des paquebots réglementaires les plus lents.

Malgré des difficultés et entraves de toutes sortes, les services ont tout d'abord pu fonctionner d'une façon assez satisfaisante et les parcours effectués ont été presque égaux à ceux du temps de paix : les crédits alloués par la loi du 7 décembre 1916 pour les dépenses de l'exercice 1916 atteignaient encore au titre des subventions un total de 25.191.000 francs contre 32.071.000 francs pour le dernier exercice normal. Mais en raison du nombre croissant des réquisitions de paquebots et aussi des effets de la guerre sous-marine, les services ont subi depuis lors une réduction continue. Déjà, à partir d'avril 1916, le service de l'Amérique du Sud avait été complètement suspendu ; puis, en 1917, la Compagnie Générale Transatlantique a dû espacer de plus en plus ses départs sur l'Amérique du Nord, alors pourtant que le trafic entre les deux continents devenait de plus en plus intense. Quant aux services des Messageries Maritimes, à raison même des parages qu'ils desservent et qui nécessitent tous la traversée de la Méditerranée, ils ont été constamment entravés par les ordres de l'autorité maritime, déroutements, marches en convoi à vitesse réduite, suppression d'escales ou prolongation du séjour dans certains ports. Bref, cette Compagnie — qui, par ailleurs, a fait, comme les autres Sociétés, de brillantes affaires avec les quelques vapeurs de charge qui lui ont été laissés, — a dû exposer des frais importants pour exécuter les décisions prises par le département de la Marine en ce qui concernait ses paquebots réguliers. Elle a estimé que les conditions dans lesquelles le ministre l'avait invitée à reprendre ses services étaient complètement en dehors des

prévisions du cahier des charges et qu'en raison de la subordination complète de ses opérations à des nécessités supérieures résultant de l'état de guerre, elle était entrée dans un régime anormal et entièrement nouveau. Aussi a-t-elle cru pouvoir demander à l'Etat le remboursement des sommes exposées par elle depuis le début des hostilités ; à cet effet elle a présenté au ministre un décompte qui ne faisait pas application des règles comptables prévues par la convention, mais des formules commerciales de l'affrètement à temps. Par décision du 30 mars 1915, suivie d'une série de décisions analogues faisant suite à la présentation de décomptes établis sur les mêmes bases, le ministre en refusa l'ordonnancement sous réserve de l'examen des demandes d'indemnité que la Compagnie pourrait être appelée à formuler, en vertu des articles 97 et suivants du cahier des charges (cas de guerre). La Compagnie s'étant pourvue contre les décisions du ministre, le Conseil d'Etat, par un arrêt du 3 août 1917 a rejeté sa requête pour ces motifs que « le ministre en prescrivant d'abord et par une mesure générale à la Compagnie requérante, de même qu'à toutes les Compagnies, de suspendre jusqu'à nouvel ordre l'exécution de son exploitation » avait exercé « ses pouvoirs de police de la navigation » mais ne « l'avait jamais autorisée, ainsi qu'elle le soutenait à tort, à cesser ses services dans les conditions prévues à l'article 97 du cahier des charges ; que, par suite, elle ne pouvait se soustraire à l'exécution de ses engagements tels qu'ils étaient spécifiés par le cahier des charges et par la convention... ; que les décomptes présentés par la Compagnie... tendaient à faire mettre à la charge de l'Etat l'entière différence entre les recettes et les dépenses de ses services » pendant la période de guerre, « c'est-à-dire à faire substituer à la convention une régie pour le compte de l'Etat... ; que la Compagnie ne pouvait prétendre que le contrat n'était plus susceptible

d'exécution, puisque les conditions de l'exploitation de ses services en temps de guerre avaient été prévues par le cahier des charges, que les décisions attaquées ne contenaient aucune disposition écartant par avance les réclamations que la Compagnie pourrait formuler par application des articles 97 et suivants du dit cahier » non plus que « des demandes d'indemnités ou de compensations spéciales à raison des risques de guerre et des conditions exceptionnelles imposées par l'Etat pour l'exécution du service ».

Ainsi la Compagnie ne se trouve pas placée sous un régime nouveau ; puisqu'elle n'a pas été autorisée à cesser son service, le contrat qui a prévu le cas de guerre conserve pendant la guerre sa pleine valeur ; toutefois elle peut adresser à l'Administration des demandes d'indemnités, basées sur les clauses du cahier des charges (demandes que le ministre se déclarait prêt à examiner dès le 30 mars 1915) et aussi sur les conditions exceptionnelles qui lui ont été imposées.

SECTION III. — Les conventions et les conséquences juridiques de l'idée de service public.

La solution donnée à ce litige par le Conseil d'Etat ne s'explique pas seulement, à notre avis, par le texte du contrat auquel l'arrêt se réfère mais aussi et surtout par cette idée que la convention qui lie la Cie des Messageries Maritimes à l'Etat a pour objet le fonctionnement régulier et continu d'un service public.

Nous sommes ainsi conduits à revenir, pour essayer de la préciser, sur cette notion du service public que nous avons déjà rencontrée à plusieurs reprises au cours de cette étude.

En fait, nos services maritimes subventionnés sont-ils, par leur nature, des services publics ?

En droit, les conventions conclues par l'Etat pour l'exploitation de ces services sont-elles des marchés de service public et faut-il leur appliquer les principes généraux que la jurisprudence du Conseil d'Etat a dégagés pour régler les litiges qui naissent de cette catégorie de marchés ?

1° Nos services maritimes subventionnés sont-ils, en fait, des services publics ?

On peut définir le service public (1) : celui qui a pour objet de donner une satisfaction régulière et continue aux besoins de la collectivité, ou qui est en liaison intime avec le fonctionnement d'une Administration chargée elle-même de pourvoir aux besoins de la collectivité.

Les services maritimes qui relient nos colonies à la métropole présentent incontestablement ces caractères : leur fonctionnement régulier et continu répond à un véritable besoin pour nos grands services d'Etat : Colonies, Guerre, Marine, Postes et aussi pour le public qui ne peut d'ailleurs compter que sur un nombre très restreint de services étrangers similaires.

Par contre, nos services maritimes sur New-York et l'Amérique du Sud ne sont pas nécessaires au fonctionnement de nos Administrations publiques, car celles-ci ont peu de transports à effectuer dans ces directions ; en raison de l'existence de nombreuses lignes étrangères concurrentes, ils pourraient même être suspendus sans qu'il en résulte une gêne insurmontable pour la clientèle. Mais ce sont, au premier chef, des services d'intérêt national, chargés de

(1) Pour une théorie du service public voir G. Jèze, *Les principes généraux du droit administratif*, 2^e édition, 1914, p. 241.

défendre les intérêts supérieurs du Pavillon ; de ce point de vue, leur fonctionnement régulier et continu est aussi indispensable à la collectivité nationale que celui des services franco-coloniaux et ils sont bien, eux aussi, des services publics ; toutefois, puisque leur rôle essentiel est économique et non administratif, il convient de leur laisser plus d'initiative et de liberté d'action qu'aux services coloniaux afin d'altérer le moins possible leur caractère commercial. Or, nous savons qu'il n'en est pas ainsi mais que toutes nos lignes subventionnées sont soumises à des règles à peu près identiques : c'est ainsi par exemple que, bien que l'Administration des Postes ait la possibilité d'acheminer le courrier d'Amérique par de fréquents paquebots anglais, américains ou hollandais, le paquebot de New-York peut être astreint, tout comme celui de Madagascar, à attendre pendant douze heures l'arrivée de sacs de dépêches en retard, alors pourtant que la question de la durée du trajet est capitale sur la grande route des Etats-Unis, si nous voulons grouper sans notre pavillon, malgré la concurrence étrangère et pour le plus grand bien des affaires nationales, une forte clientèle.

C'est parce que la notion de service public, telle qu'elle est généralement comprise, conduit à enserrer nos grands services de l'Atlantique comme les autres dans une réglementation étroite qui, en l'espèce, nous paraît contraire à l'intérêt général au nom duquel ou la leur impose ; c'est parce que l'idée d'une réglementation étroite (1) est couramment liée à celle de service public ; c'est en ce sens seule-

(1) En présentant à la Chambre des députés le 25 juillet 1913 la convention pour l'exploitation du service de New-York, le S.-Secrétaire d'Etat à la Marine marchande s'exprimait en ces termes : « Il se trouve un grand nombre d'armateurs d'esprit ouvert et hardi qui traduisent leur pensée sous cette forme : moins de subventions et plus de liberté. Je comprendrais que l'on s'engageât dans cette voie

ment et pour cette raison que nous avons dit des grandes lignes de l'Atlantique qu'elles n'étaient pas, en fait, au même degré que les lignes coloniales, des services publics : les obligations que l'Etat impose sur ces lignes en faveur de ses administrations sont en effet très contestables : Mais, par contre, il est conforme à la nature de ces lignes, puisqu'elles sont comme toutes les autres, et plus même que certaines autres, en liaison intime avec les intérêts supérieurs du pavillon, que l'Etat se réserve, ici comme là, les droits et prérogatives dont il a besoin pour sauvegarder efficacement ces intérêts supérieurs devant lesquels les intérêts particuliers de la Compagnie exploitante doivent s'effacer.

2° En droit, les conventions conclues par l'Etat pour l'exploitation de ces services, lesquelles sont toutes basées sur les mêmes principes, nous paraissent rentrer toutes dans la catégorie des marchés du service public et devoir être par conséquent soumises aux principes que la jurisprudence du Conseil d'Etat applique à ces marchés : de nombreuses clauses des conventions peuvent en effet être considérées comme découlant de ces principes et l'arrêt du Conseil d'Etat du 3 août 1917 est en plein accord avec ces principes.

Quels sont donc ces principes et de quelle idée procèdent-ils ? Ils procèdent tous directement ou indirectement de l'idée de continuité et de régularité du service public,

si les grands services maritimes n'étaient de plus en plus des services publics ; il s'agit de grands services publics gérés par des Compagnies privées... leur exploitation est soumise à une série d'obligations imposées par l'intérêt général ». Ainsi étaient officiellement associées, à l'occasion de la convention qui, à notre avis, devrait être la plus libérale de toutes, l'idée d'une réglementation étroite et celle du service public.

idée qui est, suivant l'expression d'un auteur (1) moderne de droit administratif, « la pierre angulaire de tout le droit public français actuel », et peuvent, suivant le même auteur (1), être ramenés à cinq :

1° De même qu'en droit commun, le contrat fait la loi des parties ; il règle en principe d'une manière définitive jusqu'à son expiration les obligations respectives de l'Administration et du fournisseur.

2° De même, les aléas ordinaires du marché restent à la charge du fournisseur mais, tandis qu'en droit civil l'événement qui rend l'exécution du contrat non pas impossible mais très difficile ou très onéreux n'est jamais considéré comme un cas de force majeure, le Conseil d'Etat reconnaît le droit à une indemnité ou à une compensation du titulaire d'un marché du service public quand un événement exceptionnel qui ne pouvait être raisonnablement prévu lors de la conclusion du marché vient troubler très gravement l'économie de ce marché.

3° Le fournisseur qui se trouve en présence d'une situation non prévue au marché doit continuer, en principe, à l'exécuter, sous peine de sanctions ; il ne peut pas comme en droit commun suspendre momentanément l'exécution de ses engagements ; mais si son intérêt doit ainsi s'effacer devant celui du service public qu'il importe d'assurer, il ne doit cependant supporter en définitive que « la part des conséquences onéreuses de la situation de la force majeure que l'interprétation raisonnable du contrat permet de laisser

(1) Jèze, *Le régime juridique des contrats de service public*, dans la *Revue du Droit public*, 1918 n° 2 ; voir aussi les conclusions des Commissaires du Gouvernement, MM. Chardenet et Corneille, et les considérants des arrêts du Conseil d'Etat du 30 mars 1916 (Compagnie d'éclairage et ville de Bordeaux) et du 8 février 1918 (Société d'Eclairage et Maison Centrale de Poissy) dans la *Revue de Droit public*, 1916 et 1918.

à sa charge » ; pour le surplus, il a droit à une indemnité.

4° L'Administration, à moins de clause contraire (1), peut mettre fin au marché à un moment quelconque par sa volonté unilatérale. Alors même que l'Administration aurait imputé à tort au fournisseur une faute ou une négligence, le juge saisi d'un recours contre la résiliation ne peut annuler la décision prise, mais seulement attribuer une indemnité.

5° L'interprétation des clauses du marché et l'application des pénalités sont faites par l'Administration qui prend seule les décisions et les exécute ; le fournisseur ne peut que former un recours contre ces décisions ; il est toujours demandeur dans l'instance.

Cette idée et ces principes se retrouvent dans de nombreuses clauses des contrats que nous étudions ; voici en effet quelques-unes de ces clauses choisies parmi les plus caractéristiques :

« Le ministre fixe, sur la proposition du concessionnaire, les jours et heures de départ des points extrêmes et le temps à passer dans les escales obligatoires.

« L'Administration se réserve la faculté, le concessionnaire entendu, de supprimer des escales ou d'en imposer de nouvelles, d'augmenter ou de diminuer le nombre des voyages moyennant compensation ou indemnité.

« Les pénalités sont appliquées par le ministre après avoir entendu le concessionnaire dans ses explications.

« Les retenues et amendes sont prélevées sur la subvention et subsidiairement sur le cautionnement et les intérêts échus et à échoir.

Ce pouvoir unilatéral de décision et ce droit à indemnité

(1) On peut considérer comme des clauses contraires celles de la convention du service de New-York qui fixent les dates auxquelles la résiliation peut avoir lieu et les conditions dans lesquelles elle peut être prononcée.

reconnus respectivement par ces textes à l'Etat et aux Compagnies, ce sont bien les prérogatives et les droits que le Conseil d'Etat reconnaît, même dans le silence des textes, à l'Administration et au titulaire d'un marché de service public.

« En cas d'hostilités ou de guerre maritime, le concessionnaire s'engage à ne pas suspendre son service avant d'y avoir été autorisé par l'Etat... l'Etat supporte les risques de guerre. » Ici apparaît très nettement, outre le principe d'indemnisation des risques, l'idée de continuité et de régularité du service public.

De même, l'arrêt du 3 août 1917 ne peut s'expliquer que par l'idée du service public et par les principes qui régissent les marchés de service public.

En décidant, contrairement aux prétentions de la Compagnie, que la convention conclue par l'Etat avec les Messageries continuait à produire effet, mais que cette décision ne mettait pas obstacle à ce que la Compagnie requérante, si elle s'y croyait fondée, présentât des demandes d'indemnités ou de compensations spéciales, à raison des risques de guerre et des *conditions exceptionnelles imposées par l'Etat pour l'exécution du service*, le Conseil d'Etat n'a pas appliqué les principes du droit commun. Ces principes conduisaient au contraire, en raison de ces conditions exceptionnelles imposées par l'Etat et qui sont en dehors des prévisions du contrat, à considérer celui-ci comme suspendu. S'il continue à être valable, ce ne peut être que parce que c'est un marché de service public; le droit de la Compagnie s'efface devant l'intérêt public, il se résout en indemnité correspondant non seulement aux risques de guerre expressément prévus pas le cahier des charges, mais aussi à ces conditions exceptionnelles. C'est l'application pure et simple du troisième principe exposé ci-dessus. Et en con-

séquence, nous croyons pouvoir ajouter : La Compagnie, puisque le contrat subsiste, ne peut donc prétendre, comme elle le demandait, au remboursement de l'entière différence entre les dépenses et les recettes de ses services ; elle doit supporter « la part des conséquences onéreuses de la situation de force majeure que l'interprétation raisonnable du contrat permet de laisser à sa charge », et ne peut obtenir une indemnité que pour le surplus.

Bref, nous concluons de la nature des conventions intervenues entre l'Etat et les Compagnies de navigation pour l'exploitation des Services maritimes d'intérêt général, des clauses de leurs cahiers des charges, de l'arrêt du 3 août 1917, que ces conventions sont bien des marchés de service publics et qu'elles doivent être régies par les principes que le Conseil d'Etat applique à cette catégorie de marchés.

Par décret du 15 février 1918 pris en exécution de l'article 1^{er} de la loi du 10 février 1918, le Gouvernement vient de décider de procéder à la réquisition de la totalité de la flotte marchande française ; les modalités et les conditions de la réquisition doivent être réglées pour chaque navire par un contrat spécial conclu entre le commissaire aux transports maritime et l'armateur et portant référence à une charte-partie type et à un contrat de gérance type établis par l'Administration.

Les conventions maritimes postales vont donc se trouver momentanément suspendues et remplacées par ces contrats spéciaux à chacun des paquebots. Sans doute elles reprendront effet à la fin de la période de réquisition, soit six mois au plus tard après la fin des hostilités.

Mais à cette époque la question de leur refonte se posera nécessairement.

CHAPITRE VI

REFONTE NÉCESSAIRE DES CONVENTIONS — CONCLUSIONS

La revision de toutes les conventions doit être envisagée.

Tout d'abord la convention conclue avec la Compagnie des Messageries Maritimes sera nécessairement modifiée puisque dès le premier exercice, s'est réalisée l'hypothèse qui rend cette revision nécessaire.

Quant aux autres, elles conservent en droit leur valeur mais les modifications profondes apportées par la guerre aux conditions commerciales d'exploitation et aux besoins économiques du pays rendront leur remaniement désirable dans l'intérêt national comme dans celui des Compagnies. D'ailleurs leurs clauses financières sont basées sur la mise en ligne à des dates déterminées de paquebots qui n'ont pu être achevés ou mis à flot et un grand nombre de paquebots qui assuraient les services avant l'ouverture des hostilités ont été coulés ou se trouvent, en raison de leur utilisation intensive par la marine militaire, dans un état d'usure tel qu'ils ne pourront plus assurer l'exploitation ; or ce cas est formellement prévu par les cahiers des charges : « La guerre terminée, le ministre pourra relever le concessionnaire des obligations du marché si les événements de guerre l'ont mis dans l'impossibilité de reprendre le service. » (M. M. art. 100 ; S. A. 98 ; New-York, 96 ; Antilles, 119).

A quels besoins devra répondre l'exploitation future ?

Quel devra être le régime des conventions nouvelles ?

On peut prévoir qu'après la guerre, la rivalité économique des peuples s'affirmera plus vive encore que par le

passé et que la concurrence entre les grands services de navigation sera par conséquent plus âpre que jamais. On sait qu'en Allemagne, le Chancelier a fait voter l'an dernier une loi d'indemnités aux armateurs afin de les dédommager non seulement des dommages subis par leurs flottes pendant les hostilités, mais encore des frais d'entretien des navires retenus dans les ports et « on annonce que pour préparer « la guerre après la guerre » un syndicat allemand au capital de douze milliards se serait récemment constitué pour la reconstruction de la flotte marchande, l'intention du gouvernement allemand étant de se présenter à la conférence de la paix avec la possibilité de remettre immédiatement en activité tous ses services maritimes (1) ».

Il importera donc que dans toutes les directions où nous avons d'importants intérêts, notre pavillon soit dignement représenté.

Sur New-York et sur la Plata, il faudra faire grand si nous voulons assurer à notre pavillon le prestige qui s'attache au nom français et profiter des sympathies que nous aurons acquises en Amérique au cours des hostilités pour y développer notre chiffre d'affaires au détriment des Empires Centraux.

De même, il faudra intensifier dans une large mesure nos relations avec nos possessions d'outre-mer; afin d'en tirer toutes les matières premières qu'elles sont susceptibles de nous fournir; cette augmentation nécessaire du trafic, qui suppose un mouvement de passagers plus important, nous conduira à améliorer nos lignes franco-coloniales et à créer sur l'Afrique Occidentale et Equatoriale, mal desservi jusqu'à ce jour, un service approprié aux besoins et à l'importance de ces colonies.

Enfin la création d'une ligne transpanamique, déjà

(1) *Le Matin*, 31 mars 1918.

envisagée avant la guerre, sera probablement jugée nécessaire.

Quant au nouveau régime de l'exploitation, il devra s'efforcer, plus encore que le régime des conventions de 1911 et de 1913, d'assurer aux intérêts nationaux la plus complète satisfaction possible, tout en n'imposant au Trésor que les sacrifices réellement nécessaires.

Dans ce double but, il conviendrait, à notre avis :

1° D'exclure des avantages généraux à la marine marchande (à supposer qu'un nouveau régime de subsides directs à la navigation soit établi, ce qui n'est nullement certain) les navires qui concurrencent un service subventionné, au lieu de disperser l'argent des contribuables dans les mêmes parages en faveur de Compagnies à subventions et de navires primés. Les Pouvoirs Publics s'occupent d'ailleurs de cette question : « Les armateurs, dit la *Revue de la Marine Marchande* de juillet 1917, ont été invités à faire connaître leurs intentions d'avenir en vue d'établir une carte précisant les zones que chacun d'eux compte exploiter. »

2° De favoriser la concentration dans les mêmes mains, afin d'amener une diminution des frais généraux, des entreprises subventionnées ou libres ayant les mêmes ports d'attache et de provoquer aussi entre Compagnies de navigation françaises ou entre armateurs de France et des pays alliés des groupements d'intérêts analogues aux « amalgamations » anglaises.

3° De rajeunir les cahiers des charges dont la contexture remonte à 1850 par la suppression d'une série de clauses désuètes qui gênent les Compagnies sans profit pour personne et de substituer à un système de prescriptions et de pénalités à peu près uniforme une réglementation appropriée au caractère de chacune des lignes à desservir, très

libérale sur les services des Etats-Unis et de l'Amérique du Sud et plus ou moins serrée sur nos lignes coloniales, les exigences de l'Etat devant varier en raison directe des besoins réels des Administrations publiques et en raison inverse de l'importance de la concurrence étrangère.

4° De conserver le système de l'association financière de l'Etat aux résultats de l'exploitation, système qui est plus équitable que le régime forfaitaire et qui, au surplus, est plus que jamais en faveur dans tous les domaines (loi du 13 avril 1917 sur les avances aux armateurs ; projet de loi du 24 juillet 1917 relatif à l'utilisation de l'énergie hydraulique ; projet de loi Loucheur sur le régime des futurs concessions minières) ;

Mais aussi de définir avec précision les obligations du Trésor public afin de prévenir le retour de difficultés contentieuses analogues à celles qui ont mis aux prises l'Etat et la Compagnie des Messageries Maritimes, et de simplifier autant que possible les comptes de révision des subventions ; dans cet ordre d'idées, il serait à souhaiter que les réseaux de l'Atlantique Nord et de l'Atlantique Central, exploités par la même Compagnie mais régis par des conventions distinctes fussent englobés dans un seul et même contrat.

5° De calculer le taux des subventions sur les besoins strictement nécessaires des entreprises, mais de ne pas reculer devant les sacrifices pécuniaires qu'entraîneraient les augmentations de vitesse et les améliorations d'itinéraire reconnues indispensables parce qu'un service maritime rapporte indirectement au Trésor, lorsqu'il est bien approprié à son but, plus qu'il ne lui coûte directement, grâce au mouvement général d'activité et de richesse qu'il provoque.

Enfin, si un régime d'encouragements directs subsistait après la guerre en faveur de la navigation libre et si des ré-

ductions continuaient à être imposées aux services subventionnés en faveur des passagers et du matériel de l'Etat, il serait désirable que l'Administration calculât et publiât chaque année le montant des primes ou autres subsides que les paquebots auraient acquis s'ils avaient bénéficié de la réglementation générale, ainsi que le chiffre des rabais supportés par les Compagnies. La comparaison de ces chiffres avec ceux des subventions permettrait de se rendre mieux compte, en les ramenant à une plus juste valeur, des sacrifices que nos lignes de paquebots imposent au Trésor public.

Il paraît d'ailleurs impossible de préciser davantage la nature des clauses et d'évaluer même approximativement le taux des subventions que devront comporter les conventions futures :

1° En raison de la crise du tonnage qui se prolongera vraisemblablement, en France surtout, jusqu'à une date assez éloignée de la fin des hostilités et qui obligera peut-être à restreindre les mises en chantiers de navires à passagers, on ne peut prévoir ni le nombre ni le coût des paquebots que nos Compagnies pourront se procurer.

Il est bien évident aussi que toute prévision est impossible au sujet des prix comparatifs en France et à l'étranger des charbons et autres matières nécessaires à l'exploitation, que nous devons importer.

2° Par ailleurs, avant de passer de nouveaux contrats, il conviendra d'élaborer un programme (1) d'extension de nos ports et de notre réseau ferré et fluvial, programme qui devra être conçu de manière à faire converger vers nos quais et vers nos navires tout le trafic extérieur du pays et à permettre à nos Compagnies d'exploiter, comme leurs con-

(1) Un projet d'extension du port du Havre est actuellement soumis aux Chambres.

currents, des paquebots de très fort tonnage et d'un bon rendement. Il conviendra aussi de fixer le futur régime de la marine marchande et le statut de son personnel ; d'importantes réformes sont envisagées dans cet ordre d'idées ; ainsi, le Conseil supérieur de la marine marchande a émis un vœu tendant à l'abrogation de la loi de 1866 qui a interdit tout régime différentiel entre les pavillons ; la modification du régime des droits de quai est à l'étude ainsi que la refonte de l'acte de navigation en ce qui concerne les règles qui président à la composition des équipages (1).

C'est seulement lorsque ces divers programmes auront été arrêtés et que les conditions de reconstitution de notre flotte de paquebots auront été fixées que l'on pourra apprécier la force de résistance que notre pavillon sera en mesure d'opposer à la concurrence étrangère et l'importance des subsides qu'il convient de lui allouer.

(1) *Revue de la Marine marchande*. Organe du sous-secrétariat de la Marine marchande, numéro de juillet 1917.

APPENDICE

DE L'EXPLOITATION DES SERVICES MARITIMES RELIANT LA FRANCE A LA CORSE ET A L'AFRIQUE DU NORD

Ces services se distinguent par deux caractères essentiels de ceux que nous venons d'étudier :

1° Ils relient la France, non pas à des ports étrangers ou à des colonies lointaines, mais à des pays qui, en raison de leur faible éloignement, de leur régime économique et administratif, du grand nombre des Français qui y sont établis constituent en quelque sorte un prolongement du territoire national.

2° Grâce à l'acte de navigation de 1793 qui réserve aux navires français la navigation entre ports français et à la loi du 2 avril 1889 qui est venue étendre à l'intercourse franco-algérienne le monopole de notre pavillon, ils sont à l'abri de la concurrence étrangère.

Plus encore que les grandes lignes soumises à la concurrence internationale, qui desservent des pays plus éloignés où les intérêts français sont moins denses, ce sont au premier chef des services d'intérêts général et, comme on (1) l'a dit, « des

(1) Rapport de la Commission chargée de reprendre l'examen des conditions de renouvellement de la concession des services maritimes entre la France, la Corse, l'Algérie, la Tunisie, la Tripolitaine et le Maroc, Paris, 1917.

instruments essentiels de l'unité et de la souveraineté de la France ».

Sur quels principes doit reposer l'organisation de ces lignes ?

Quel doit être le programme de cette organisation ?

Principes d'organisation.

1° Ces lignes reliant entre eux des ports peu éloignés et répondant à d'importants besoins politiques et économiques, le service doit être assuré dans des conditions particulières de rapidité, de régularité, de fréquence.

2° Il importe, si l'on veut assurer le développement économique des régions intéressées, de desservir le plus grand nombre possible de ports, et non pas de réserver aux seules grandes villes le bénéfice de communication régulières et directes.

3° Il faut protéger contre les exigences de l'exploitation les passagers et les chargeurs qui ne peuvent compter ici sur les effets — bienfaisants à leur point de vue — de la concurrence étrangère, en leur assurant de bonnes conditions matérielles de transport et des tarifs aussi équitables et aussi stables que possible.

Programme d'organisation.

Divers systèmes d'exploitation paraissent *a priori* possibles, mais tous ne sont pas également susceptibles de donner satisfaction à tous les intérêts en cause.

Un premier système consisterait à conclure des conventions avec des Compagnies dans des conditions analogues à celles qui sont en vigueur pour les grands services d'Orient et des Amériques ; on pourrait ainsi donner satisfaction aux deux premiers desiderata ; par contre, à moins de leur imposer des tarifs déterminés qui auraient nécessairement

pour corollaire, en raison de l'aléa, l'octroi d'une subvention très élevée, on s'en remettrait pour la fixation des frets et prix de passage, à la discrétion des Compagnies dont le but essentiel et d'ailleurs légitime est la réalisation du profit le plus fort possible ; il ne faut guère compter, en effet, pour la compression des tarifs sur la concurrence des autres Compagnies françaises, car une entente est trop facile entre armateurs de même pavillon et du même port.

Ainsi l'équilibre qu'il faut s'efforcer d'établir entre les prétentions du public et celles de l'exploitation serait rompu au profit de celle-ci.

Deuxième système. — On pourrait renoncer au monopole du pavillon et même n'allouer aucune subvention, afin de ne pas donner à une Compagnie un avantage qui pourrait annihiler pratiquement la concurrence des autres Compagnie, et qui se traduirait par conséquent par des tarifs exagérés.

On aboutirait ainsi au régime de la liberté absolue mais, outre qu'il n'est peut-être pas opportun de renoncer à l'une des rares mesures protectrices qui subsiste encore en faveur de notre pavillon, il est quasi certain qu'avec ce système les grands ports seraient seuls desservis.

Troisième système. — Puisque, par leur nature, les lignes envisagées constituent plus que toutes autres de véritables services publics, puisqu'elles sont l'« un des instruments essentiels de la souveraineté et de l'unité de la France ». ne conviendrait-il pas qu'elles fussent exploitées directement par l'Etat ? Cette solution, très défendable en théorie, présenterait cependant entre autres inconvénients celui de nécessiter pour la formation du capital d'établissement un appel aux deniers publics et de conduire à la création d'une nouvelle administration d'Etat.

Quatrième système. — On peut d'ailleurs remarquer que ces lignes doivent répondre aux mêmes desiderata que les réseaux de chemin de fer et que leur but est de relier les voies ferrées des deux rives de la Méditerranée en les continuant en quelque sorte à travers la mer ; elles paraissent donc susceptibles d'être exploitées comme des réseaux ferrés ou mieux encore par les Compagnies de chemin de fer elles-mêmes qui sont les organismes les plus directement intéressés à leur développement. Elles deviendraient alors de simples « sections maritimes » (1) de l'ensemble des voies ferrées desservant la France continentale et ses territoires trans-méditerranéens.

Cette combinaison, très séduisante — spéculativement du moins — aurait l'avantage d'assurer mieux que toute autre la soudure du bateau et du rail mais il semble douteux qu'elle puisse aboutir, comme on l'a espéré, à la fixité et à l'homologation administrative des tarifs. Les Compagnies de chemin de fer, à supposer qu'elles se soucient d'assumer une pareille exploitation, accepteraient difficilement en effet de soumettre leur réseau maritime au même régime que leur réseau terrestre, parce qu'elles ne jouiraient pas sur mer comme sur terre d'un monopole absolu et qu'elles auraient à compter avec des charges beaucoup plus variables d'une année à l'autre spécialement en raison des écarts de prix du charbon, lequel représente sur mer un très fort pourcentage des dépenses (2).

En fait, les services de l'Afrique du Nord et de la Corse

(1) Rapport précédemment cité.

(2) En temps normal, le prix du charbon entre pour environ 45 0/0 dans les dépenses d'exploitation du réseau maritime de la Compagnie Transatlantique en Méditerranée, alors qu'il ne représente que 15 0/0 environ des dépenses de la Compagnie des chemins de fer P. L. M. (Même rapport, p. 81).

sont encore régis actuellement par des conventions analogues à celles des grands services au long cours.

1. — Réseau de l'Afrique du Nord.

Au début de la conquête, les relations de l'Algérie avec la métropole étaient assurées uniquement par des navires de l'Etat, tout d'abord réservés exclusivement au service postal et aux transports de la Guerre et de la Marine, puis accessibles à partir de 1834 aux passagers civils et aux marchandises commerciales, mais seulement dans la limite de la place disponible. A partir de 1842, l'Etat traita avec des sociétés de navigation, la Cie Bazin de Marseille d'abord puis, en 1852, avec la Cie des Messageries qui moyennant une subvention forfaitaire de 1.500.000 francs était astreinte non seulement au service postal mais encore au transport gratuit annuel de 15.000 passagers et de 3.000 tonnes de matériel. En 1870, le service fut mis en adjudication et la Compagnie Valéry fut déclarée adjudicataire pour 910.000 francs représentant 9 fr. 67 par lieue marine ; la subvention était donc moindre mais les transports de l'Etat n'étaient plus gratuits. Le service passa en 1879, et pour une durée de 15 ans, entre les mains de la Compagnie Générale Transatlantique ; la subvention n'était plus que de 3 fr. 17 (1) par lieue marine mais à la suite d'un remaniement du réseau en 1881 elle remonta à 880.000 francs ou 3 fr. 42 par lieue. En 1895, à la suite d'une adjudication qui n'avait pas abouti, le ministre traita de gré à gré avec la Compagnie sortante pour un parcours total de 194.644 l. m. moyennant une subvention fixée à 1.500.000 francs, soit environ 8 francs par l. m. ; mais le projet de loi portant approbation de cette convention fut

(1) Ce cas est, à notre connaissance, le seul où l'adjudication d'un service maritime ait abouti en France à un résultat heureux.

repoussé par la Chambre. C'est ainsi qu'à partir du 1^{er} juillet 1895, terme du marché en cours, les lignes d'Algérie-Tunisie, qui présentaient pourtant au plus haut degré les caractères d'un service public, furent assurées librement par les Compagnies, l'ancien crédit de 880.000 francs étant cependant maintenu au budget pour le paiement du transport des sacs de dépêches et pour l'attribution aux navires les plus rapides de primes à la vitesse. Ce régime de liberté absolue ne pouvait être que provisoire : il était évidemment dangereux de laisser les Compagnies maitresses de modifier leurs itinéraires à leur gré, et de restreindre ou même de supprimer leur service ; quant aux primes de vitesse, si elles pouvaient déterminer les armateurs à mettre en ligne dans les principales directions quelques navires rapides, elles n'entraînaient pas à elles seules une amélioration du matériel sur l'ensemble du réseau. Aussi, après une courte expérience, l'administration reprit-elle les pourparlers avec les armateurs. Le 16 décembre 1896, elle passait de gré à gré avec trois Compagnies : la Cie Générale Transatlantique, la Cie de navigation mixte, la Société Générale de Transports maritimes à vapeur, une convention d'une durée de dix ans qui a été approuvée par la loi du 11 juillet 1898. Renouvelée en 1908 pour une durée de deux années, prorogée à plusieurs reprises, dénoncée par les Compagnies mais continuée en fait avec quelques modifications de détail, cette convention (qui, de même que les autres contrats postaux, va se trouver momentanément suspendue par le décret de réquisition générale et les nouvelles chartes-partie) reste provisoirement en vigueur et se prolonge de six mois en six mois par tacite reconduction.

Sous ce régime, les trois Compagnies concessionnaires, qui ont pour représentant unique auprès de l'administration le Président de la Cie Générale Transatlantique, reçoivent

vent : 1° Une subvention forfaitaire totale de 1.600.000 francs, correspondant à une moyenne de 5 fr. 13 par lieue marine, qui est supportée à raison de 1.050.000 francs par le budget de la métropole, de 400.000 francs par celui de l'Algérie, de 150.000 francs par celui de la Tunisie ;

2° Jusqu'à concurrence d'un maximum annuel global de 400.000 francs, des primes de vitesse, qui sont acquises lorsque les parcours sont effectués à une allure supérieure d'un nœud au moins au minimum obligatoire.

La vitesse minimum est de 15 nœuds sur les lignes d'Alger et sur l'un des services de Tunis, de 13 à 10 nœuds sur les autres lignes.

D'une manière générale, en dépit du privilège conféré au pavillon français par la loi de 1889, ce contrat est basé sur les mêmes principes que les autres conventions de la même époque.

On remarque seulement que les charges imposées aux Compagnies en faveur de l'administration sont ici sensiblement plus lourdes. C'est ainsi que les départements ministériels ont le droit d'exiger l'embarquement de chevaux et de mulets à bord de tous les paquebots et que la nourriture de ces animaux est à la charge des concessionnaires moyennant un prix fixé par un tarif annexé au cahier des charges ; les Administrations peuvent aussi faire transporter les poudres, munitions et matières explosibles leur appartenant sans toutefois que le poids total de ces envois puisse excéder 2.500 kilogrammes sur un même paquebot ; de plus et surtout, les fonctionnaires civils, les militaires et leurs familles doivent être transportés à des prix qui sont fixés en chiffres absolus par le marché et qui représentent des réductions beaucoup plus importantes que celles imposées par les cahiers des charges des services d'Orient et d'Amérique et il leur est réservé la moitié des places jusque quatre heures avant le départ.

Et tandis qu'il énumère les divers droits des départements ministériels en 124 articles, le cahier des charges ne consacre qu'un seul article au transport des particuliers et des marchandises commerciales, alors qu'en l'absence de concurrence étrangère il aurait fallu au contraire protéger le public en réglementant étroitement les obligations des entreprises à son égard.

De fait, on a pu reprocher aux Compagnies d'avoir largement abusé de la situation doublement privilégiée qu'elles tenaient de la loi et de la convention.

1° Pour supprimer la concurrence de sociétés nouvelles et limiter leur matériel au strict indispensable de sorte que, malgré l'introduction dans leur flotte de quelques rares unités nouvelles, le service n'était pas assuré, pendant les années qui précédèrent la guerre, dans des conditions suffisantes de rapidité et de confort ;

2° Pour imposer d'un commun accord au public des tarifs de passage et de fret exagérés et d'ailleurs très variables.

D'autre part, les grèves qui ont éclaté à Marseille en 1909 et qui ont interrompu les relations régulières franco-algériennes ont montré le danger que présentait la coexistence du privilège des inscrits et du monopole du pavillon. La loi du 22 juillet 1909 est venue permettre, il est vrai, de suspendre temporairement le monopole et autoriser, sous certaines conditions, le transit des produits de ou pour la France par l'Espagne et l'Italie mais l'expérience a conduit « à reconnaître que ces mesures extrêmes sont demeurées en fait illusoires. Elles n'ont pas prévenu les grèves ; elles n'ont pas assuré le transit entre la France et l'Algérie ; ni leur menace, ni leur récent emploi au cours de la guerre actuelle n'ont donné les résultats attendus » (1).

(1) Rapport de M. Broussais, député d'Alger, à la Commission précitée.

Le maintien du *statu quo* était donc de nature à léser gravement les intérêts en cause. Mais malgré des efforts réitérés, on n'est pas encore arrivé à mettre sur pied un nouveau régime d'exploitation.

Un projet de cahier des charges préparé en 1911 par le ministère des Travaux Publics et des Postes, prévoyait une amélioration des vitesses et du nombre des services et aussi l'établissement de tarifs maxima qui seraient soumis par la Compagnie à l'homologation du ministre. Mais les assemblées algériennes, hostiles à tout système de conventions, firent le procès « de ce projet et du régime qu'il voulait perpétuer avec de trop légères améliorations ».

Le régime préconisé par les Algériens est celui de l'exploitation par un consortium des Compagnies de chemins de fer intéressées, sous le contrôle et avec la garantie de l'Etat.

En faveur de ce système, M. le député Broussais a fait remarquer qu'un consortium ne présenterait pas de réelles difficultés d'organisation : l'exemple de la gestion par les grandes Compagnies des chemins de fer de ceinture de Paris qui réalisent autour de la capitale la jonction de tous les grands réseaux « fait légitimement supposer que l'on pourrait trouver la formule d'une administration autonome dont les intérêts seraient cependant intimement liés à ceux des Compagnies associées ». Et à l'objection tirée de l'incompétence des Compagnies de chemins de fer pour l'exploitation d'une flotte, M. Broussais a répondu en invoquant les nombreux exemples de lignes maritimes gérée par des administrations de réseaux ferrés ; exemple français du Nord et de l'Ouest-Etat pour les services d'Angleterre, exemple anglais du Chatham Ry et surtout du Canadian Pacific Ry, qui exploite une grande flotte sur le Pacifique.

Pour l'Algérie, la concurrence étrangère resterait écartée par le monopole du pavillon ; pour la Tunisie et le Maroc,

l'adoption de tarifs maritimes et terrestres analogues aux tarifs combinés allemands, établis au seul profit des passagers et des chargeurs utilisant les paquebots du consortium permettrait à ces paquebots de lutter efficacement contre les entreprises rivales.

Nous connaissons les avantages théoriques de ce système séduisant. Il convient de se demander s'il a une valeur pratique.

En fait, on peut remarquer que la soudure entre le bateau et le rail que l'on présente comme une innovation de la combinaison existe déjà en partie avec les tarifs communs, déjà nombreux, et avec les billets directs et circulaires.

D'autre part il paraît douteux qu'en abaissant et en stabilisant les anciens tarifs des Compagnies de navigation, comme on le leur demanderait, les Compagnies de chemins de fer puissent exploiter sans perte, si par ailleurs leurs obligations envers les Administrations publiques restent telles qu'elles sont fixées par le cahier des charges actuel.

Malgré son expérience et la puissance de son organisation, la Compagnie Générale Transatlantique a mis de longues années à obtenir des excédents de recettes sur ses services de l'Afrique du Nord et bien que cette Compagnie, non plus d'ailleurs que les deux autres concessionnaires, ne publie pas, distinctement par réseau, la situation de ses recettes et de ses dépenses, ce n'est pas, croyons-nous, sur les lignes d'Algérie, malgré la vétusté de certains de ses paquebots et le taux de ses tarifs, qu'elle a réalisé ses plus beaux bénéfices ; c'est qu'à côté des profits réalisés sur le public payant, il y a les pertes supportées du fait des fonctionnaires : en 1913, la Compagnie a dû transporter sur réquisition pour 40 fr. 75 en 1^{re} classe et 27 fr. 05 en 2^e classe 80.753 passagers, représentant un rabais de 1.440.000 francs par rapport aux tarifs commerciaux, *soit une somme supérieure à la subvention acquise* ; encore

y aurait-il lieu d'ajouter à ce chiffre les réductions supportées au titre du matériel de l'Etat. « De son côté, la Compagnie de navigation mixte a transporté pendant la même année 60.919 passagers des Administrations, soit pour les deux Compagnies un total de 141.672 passagers ayant voyagé sur réquisition sur 220.000 passagers transportés en totalité (1). »

Ainsi donc la situation actuelle, si préjudiciable au public payant, *ne profite pas aux Compagnies seules mais aussi à l'Etat* et les conditions d'exploitation ne sont pas aussi brillantes qu'on veut bien le dire dans les milieux algériens.

Pourtant, la Compagnie des chemins de fer du Midi s'est offerte à assumer la charge de lignes de Port-Vendres sur Oran et Alger, en améliorant les conditions de rapidité et de fréquence du service, en soumettant ses tarifs à l'homologation ministérielle et en accordant au personnel militaire les mêmes réductions que sur son réseau ferré, à la seule condition que le capital d'établissement bénéficie de la garantie d'intérêt.

Mais la Compagnie P. L. M., qui aurait cependant un plus grand intérêt que le Midi à prendre en mains l'exploitation puisqu'elle possède à la fois un réseau métropolitain et un réseau algérien, estime au contraire qu'elle ne pourrait exploiter qu'à perte : elle ne veut pas envisager l'exploitation, directe et a refusé, bien qu'on l'ait instamment sollicitée, d'entrer dans un consortium avec la Compagnie du Midi ; elle a toutefois déclaré qu'elle ne se refuserait pas à étudier un accord avec les Compagnies de navigation intéressées.

(1) Rapport de la Commission précitée.

II. — *Services de la Corse.*

Les services entre la France et la Corse ont connu bien des vicissitudes avant d'arriver à l'organisation actuelle qui, tout en réalisant d'importantes améliorations, ne donne pourtant pas toute satisfaction au public.

Après avoir assuré directement l'exploitation dans des conditions très onéreuses (1), l'Etat traita en 1850 avec la Compagnie Valéry, moyennant une subvention forfaitaire annuelle de 250.000 francs pour les services de Marseille à Bastia, Ajaccio, Calvi et Ile-Rousse ; puis en 1862 pour un service hebdomadaire partant de Nice moyennant un forfait de 350.000 francs.

En 1873, la Compagnie Fraissinet devint adjudicataire et la subvention monta à 375.000 francs pour un parcours de 31.650 lieues marines soit 11 frs 84. par lieue. Comme les deux précédents ce marché était conclu pour une durée de dix ans. L'adjudication qui eut lieu en 1882 évinça la Compagnie Fraissinet et concéda le service pour 335.000 francs à la Compagnie Morelli, mais cette Société fut déclarée en faillite en 1891 et, l'année suivante, la Compagnie Fraissinet qui avait continué son exploitation sous le régime des primes, reprit le service postal en vertu d'un marché provisoire, aux clauses et conditions du cahier de 1882. Cette situation provisoire devait durer plus de dix ans. L'idée de l'Administration était de relier Nice à l'un des ports du nord de l'île par un service fréquent et rapide et de confier aux services locaux le soin d'acheminer ensuite à destination correspondances et passagers ; mais pour la Corse comme pour l'Afrique du Nord, si l'on voulait assurer le développement économique du pays, il fallait desservir régulière-

(1) Pour l'année 1848, les recettes s'élevaient à 78.908 francs ; les dépenses à 543.854 francs, soit une dépense huit fois plus forte que la recette.

ment le plus grand nombre possible de ports. Cependant, à défaut d'une solution définitive qui seule aurait permis à la Compagnie de renouveler son matériel, aucun progrès sensible n'était réalisé sur ces lignes. Le public se plaignait surtout : 1° de l'insuffisance des services entre les principaux ports de la côte ; 2° de l'insuffisance des vitesses ; 3° des tarifs élevés des passages et surtout des frets, qui enrayaient l'exportation des fruits et primeurs.

Une loi du 3 janvier 1903 veut enfin autoriser le gouvernement à mettre en adjudication les services pour une durée de quinze ans ; le cahier des charges proposé aux soumissionnaires s'efforçait de satisfaire aux desiderata du public en prévoyant plusieurs services côtiers, en exigeant une vitesse minimum de 14 nœuds pour trois des services hebdomadaires et en décidant que les vitesses deviendraient l'objet même du concours entre les soumissionnaires, en imposant enfin un tarif maximum. Comme conséquence de ces diverses obligations, la subvention était portée à 550.000 francs. Quatre soumissionnaires, dont la Compagnie Fraissinet, se présentèrent à l'adjudication. La « Compagnie française de navigation et de constructions navales » ayant offert des vitesses de 16 nœuds à 14 nœuds 1/2 fut déclarée adjudicataire, mais après trois mois seulement d'exploitation, elle fut mise en liquidation judiciaire. En conséquence, le contrat dut être résilié. Ainsi, de même qu'en 1882 le système de l'adjudication avait abouti à confier le service à une Société incapable. La Compagnie Fraissinet reprit, cette fois encore, le service en vertu d'un marché provisoire, puis, en 1905, à la suite d'une adjudication où elle s'était présentée sans concurrent, en vertu d'un marché définitif qui expire en 1920 : la subvention reste fixée à 550.000 francs ; la vitesse contractuelle varie de 14 à 10 nœuds suivant les lignes ; comme celui de 1903, le marché diffère es-

sentiellement des conventions de l'Afrique du Nord en ce qu'il comporte un tarif maximum.

On reconnaît généralement que sous l'empire du nouveau marché, la Compagnie a fait un sérieux effort pour renouveler son matériel et qu'avec quelques améliorations d'itinéraires et de vitesse, le service tel qu'il fonctionnait avant la guerre répondrait aux besoins réels de l'île. Mais ici encore, ce qu'on demande surtout, ce n'est pas un tarif maximum mais un tarif fixe. Et c'est pourquoi les assemblées consultatives de Corse se sont ralliées à la conception de M. Broussais en émettant le vœu que l'exploitation soit assurée pour les services de la Corse comme pour ceux de l'Afrique du Nord par un consortium des Compagnies de chemins de fer intéressées.

La Commission qui avait été nommée en septembre 1915 par le Sous-Secrétaire d'Etat à la marine marchande pour examiner les conditions de renouvellement de la concession des services de l'Afrique du Nord et de la Corse a voté, le 23 novembre 1916, une motion tendant à ce que « les Compagnies de chemins de fer intéressées dans le trafic entre la France continentale, la Corse et l'Afrique du Nord participent — par exemple moyennant l'établissement d'un consortium ou d'un organisme nouveau qui serait créé par elles — à l'administration des services maritimes en question ».

Ainsi, tout en approuvant le principe de la proposition de M. Broussais, la Commission a voulu tenir compte des résistances que l'éviction complète des Compagnies de navigation pourrait susciter, ainsi que des inconvénients qui pourraient en résulter pour l'exploitation des services immédiatement après la guerre.

Depuis lors les principes de l'organisation future n'ont pas encore été arrêtés.

Mais il est d'ores et déjà certain que le nouveau régime des lignes d'Algérie, quel que soit le système qui prévaudra, ne s'inspirera pas seulement, comme les anciennes conventions, des besoins de l'Administration, mais encore et surtout des légitimes doléances du public.

Paris, le 10 mai 1918

Vu : le Président de la thèse

GASTON JÈZE.

Vu :

Le Doyen

F. LARNAUDE.

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris :

L. POINCARÉ.

BIBLIOGRAPHIE

- CHARLES-ROUX. — *Notre Marine marchande*, Paris, 1898.
- AMBROISE COLIN. — *La Navigation commerciale au XIX^e siècle*, Paris, 1901.
- VERNEAUX. — *L'Industrie des transports maritimes au XIX^e siècle*, Paris, 1903.
- RICQUOIR. — *L'Encouragement des marines marchandes*, Paris, 1906.
- GROUT. — *Les Services maritimes postaux en France*, Paris, 1908.
- DUSSOL. — *Les grandes Compagnies de navigation allemandes*, Paris, 1908.
- MAUZAIZE. — *L'art allemand de se faire une marine aux dépens d'autrui*, Paris, 1908.
- BAZIN. — *La législation protectrice de la Marine marchande*, Paris, 1913.
- BASSO. — *De la Vitesse considérée comme facteur économique dans l'industrie des transports maritimes*, Paris, 1913.
- G. MICHON. — *Les grandes Compagnies de navigation anglaises*, Paris, 1913.

DOCUMENTS

- Report from Select Committee on Steamships subsidies, 3 december 1902.
- Convention du 17 octobre 1908 conclue entre l'Etat et la Compagnie des Messageries Maritimes. Rapport de M. Chautard au nom de la Commission du budget, annexe N° 2375, 1909.
- Textes des marchés et conventions en vigueur : 1° entre la France et la Corse (mars 1903 — mars 1905) ; 2° entre la France, l'Algérie, la Tunisie, la Tripolitaine et le Maroc (décembre 1908 — juillet 1909) ; 3° entre la France, les Antilles et l'Amérique Centrale (octobre 1908 — décembre 1911) ; 4° entre la France, l'Extrême-Orient, l'Australie et la Nouvelle-Calédonie, la Côte orientale d'Afrique, la

Méditerranée Orientale (juillet-décembre 1911) ; 5° entre la France, le Brésil et la Plata (juillet-décembre 1911) ; 6° entre le Havre et New-York (novembre 1912 — juillet 1913).

— Historique des services maritimes postaux et d'intérêt général exploités par la Compagnie des Messageries Maritimes (Extrait de la *Revue de la Marine marchande*, Paris, 1917).

— Rapport sur les travaux de la Commission chargée de reprendre l'examen des conditions du renouvellement de la concession des services maritimes entre la France, l'Algérie, la Tunisie, la Tripolitaine, le Maroc et la Corse, Paris, 1917.

Rapports aux Assemblées générales des actionnaires de la Compagnie Générale Transatlantique et de la Compagnie des Messageries Maritimes.

Exposés des motifs et rapports parlementaires sur les projets de lois portant approbation des conventions.

Documents divers et Statistiques obligeamment communiqués par le sous-secrétariat de la Marine marchande et le Comité central des Armateurs de France.

JOURNAUX ET PÉRIODIQUES

Revue de droit public 1916 et 1918.

La Revue de la Marine marchande (organe du sous-secrétariat de la Marine marchande) (années 1916 et 1917). *Revue politique et parlementaire*, 10 déc. 1902 ; 10 déc. 1908 ; 10 mai 1910.

Collections du *Génie Civil*, du *Lloyd Français*, de la *Revue générale de la Marine marchande*, du *Sémaphore*, de la *Revue de la Ligue maritime française*, de *l'Information*, etc.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
------------------------	---

PREMIÈRE PARTIE

De l'exploitation des services de paquebots en général.

CHAPITRE PREMIER

LES FACTEURS DE L'EXPLOITATION

Importance et conséquences économiques des progrès réalisés par les paquebots aux points de vue du tonnage, de la vitesse, du confort. Régularité du service, pourcentage des places occupées à bord des paquebots, amortissement rapide des paquebots. Résultats peu rémunérateurs et parfois défici- taires de l'exploitation	3-17
--	------

CHAPITRE II

DU RÔLE DES SERVICES DE PAQUEBOTS DANS UNE ÉCONOMIE NATIONALE

Des lignes de paquebots naviguant sous pavillon national cons- tituent pour un pays un moyen d'expansion politique et économique; un instrument de relations « impériales » avec ses colonies; elles sont, en outre, les utiles auxiliaires de sa puissance militaire et morale. — Antagonisme possible entre les intérêts particuliers de l'exploitation et les intérêts généraux du pays.	15-26
---	-------

CHAPITRE III

DES DIVERS MODES D'EXPLOITATION

Inégalité des charges d'exploitation dans les divers pays et, dans un même pays, suivant les directions à desservir. —	
---	--

Exploitation libre. — Exploitation directe par l'Etat. — Conventions entre Etats et armateurs. — Ces armateurs sont, en tous pays, de puissantes Compagnies. — Phénomène de concentration de l'industrie des transports maritimes. . . 26-33

CHAPITRE IV

DES PRINCIPAUX PROBLÈMES QUE SOULÈVE L'ÉLABORATION DES CONVENTIONS

Principales questions à traiter. — La solution de ces questions doit être inspirée par le souci de l'intérêt public national .	34
1° Obligations à imposer aux Compagnies : obligations essentielles d'intérêt public national ; autres charges, variables avec les besoins économiques du pays, avec les tendances de sa législation.	34-36
2° Pénalités	37
3° Avantages à allouer aux Compagnies : a) Nature des avantages : avances directes par l'Etat, garantie d'intérêt, subventions ; b) Importance des subventions : méthodes de fixation, quantum.	37-48
4° Durée des conventions	48
5° Juridiction compétente	50
6° Forme des marchés	51

DEUXIÈME PARTIE

De l'exploitation des services maritimes d'intérêt général en France.

CHAPITRE PREMIER

IMPORTANCE DE L'EXPLOITATION AU POINT DE VUE NATIONAL

CHAPITRE II

CONDITIONS COMMERCIALES DE L'EXPLOITATION

Conditions particulièrement défavorables de l'exploitation en France, en raison de l'importance des charges : frais de construction, coût du charbon, dépenses relatives au personnel, frais généraux d'entretien ; et du montant relativement peu élevé des recettes : insuffisance du trafic de ou pour la France, de la concurrence des lignes étrangères dans nos propres rades, de l'outillage insuffisant de nos ports . 58-66

CHAPITRE III

DES MODES SUCCESSIFS D'EXPLOITATION

Petits traités à court terme antérieurs à 1830. — Exploitation d'Etat de 1830 à 1850. — Exploitation par de grandes Compagnies liées à l'Etat par des conventions : 1° Développement de notre réseau maritime d'intérêt général sous ce régime : a) Services d'Orient; b) Services de l'Atlantique; c) Services de la Corse et de l'Afrique du Nord; 2° Les Compagnies contractantes : la Compagnie Générale Transatlantique, la Compagnie des Messageries Maritimes, la Compagnie de navigation Sud-Atlantique gérée par la Société des Chargeurs Réunis; 3° L'Administration contractante . . . 66-81

CHAPITRE IV

CLAUSES DES CONVENTIONS

<i>Section I. — Caractères généraux</i>	83
<i>Section II. — Obligations imposées aux Compagnies</i> . . .	85
Obligations essentielles d'intérêt public : 1° Vitesse; 2° Tonnage; 3° Age des paquebots; 4° Charges diverses relatives au matériel; 5° Itinéraires; 6° Clauses militaires; 7° Clauses relatives au maintien des Compagnies sous le contrôle français; 8° Transport gratuit des dépêches	86-104
Obligations qui n'ont pas de similaires dans tous les contrats étrangers : Charges imposées aux Compagnies : 1° En faveur des Administrations publiques; 2° En faveur de certaines industries; 3° En faveur de leur personnel . . .	105-114
Appréciation critique des cahiers des charges	115
<i>Section III. — Clauses de garanties : organes de surveillance, cautionnement, pénalités</i>	117
1° Autorités chargées de la surveillance : commissaires du Gouvernement dans les ports; contrôleur des services postaux, à bord des paquebots; commissaire du Gouvernement près les sièges sociaux des Compagnies	117
2° Cautionnement	118
3° Pénalités : importance, mode d'application, appréciation critique	119
<i>Section IV. — Clauses financières</i>	125

A. — Rappel du régime général des encouragements à la marine marchande. — Importance des primes à la navigation ou compensations d'armement. — Exclusion des services contractuels du bénéfice de ces primes. — De quelques analogies de but entre les lois de primes et les conventions.	125
B. — Histoire des clauses financières des conventions . . .	131
1 ^o La subvention, forme principale des subsides ; introduction à certaines époques dans nos contrats des autres modes d'encouragement usités à l'étranger et exceptionnellement du régime des primes	131
2 ^o Causes de la substitution dans les conventions nouvelles d'un régime d'association financière de l'Etat aux résultats de l'exploitation à l'ancien régime des subventions forfaitaires : « décommercialisation » des services réguliers et rapides en France ; obligation pour l'Etat d'augmenter l'importance de son concours financier et adoption corrélatrice d'un système tendant à limiter le concours de l'Etat aux besoins réels de l'entreprise ; convention du 17 octobre 1908 ; rejet de cette convention par le Parlement	135-145
C. — Clauses financières des conventions actuelles	146
1 ^o Mécanisme financier	146
Les trois principes directeurs et idées communes qui inspirent les modalités d'application de ces trois principes . . .	146
Revision annuelle des subventions suivant les résultats d'exploitation	147
Partage des bénéfices excédant un certain chiffre	148
Contrôle financier de l'Etat	149
Exposé des clauses financières de la convention des Messageries Maritimes ; de la convention de la Compagnie de Navigation Sud-Atlantique ; de la convention pour le service de New-York.	149
2 ^o Montant des subventions : services des Messageries de l'Amérique du Sud, de New-York, de l'Atlantique Central .	163
Crédits ouverts par le dernier budget normal au titre des subventions	167
Comparaison de l'appui donné par les Gouvernements français et britanniques à leurs lignes similaires respectives . . .	168
Incompatibilité entre les fonctions parlementaires et celle d'administrateur des Compagnies de navigation subventionnées	170

<i>Section V. — Durée des conventions. —</i> Clauses de résiliation et de rachat	171
Longue durée des conventions. — Insertion dans la convention du service de New-York d'une clause de résiliation, dont la mise en jeu est subordonnée à l'intervention du Conseil d'Etat, et d'une clause de rachat. — Appréciation de ces clauses	171-178
<i>Section VI. — Règlement des litiges.</i>	179
Compétence de la juridiction administrative. — Règlement arbitral de certaines questions.	180
<i>Section VII. — Du mode de concession.</i>	181
L'Etat et les Compagnies sont liés par des conventions conclues de gré à gré. — Mauvais résultat du système de l'adjudication dans les cas où il a été employé	185

CHAPITRE V

DE L'APPLICATION DES CONVENTIONS

<i>Section I. — Période normale</i>	186
Convention de la Compagnie des Messageries Maritimes. — Convention de la Compagnie de navigation Sud-Atlantique. — Conventions de la Compagnie Générale Transatlantique . .	193
Appréciation critique des clauses financières des conventions .	194
<i>Section II. — Les conventions et la guerre</i>	195
Clauses des cahiers des charges relatives à l'état de guerre. — Conditions dans lesquelles les services ont fonctionné depuis la mobilisation.	196-197
<i>Section III. — Les conventions et les conséquences juridiques de l'idée de service public</i>	201
Loi et décret de réquisition générale : suspension momentanée des conventions	208

CHAPITRE VI

REFONTE NÉCESSAIRE DES CONVENTIONS. — CONCLUSIONS	209
---	-----

APPENDICE

De l'exploitation des services reliant la France à la Corse et à l'Afrique du Nord.

Différences essentielles qui distinguent ces services de ceux

précédemment étudiés. — Principes d'organisation. — Programme théorique d'organisation. — Organisation actuelle : 1° Réseau de l'Afrique du Nord ; 2° services de Corse. — Le futur régime d'exploitation.	216-230
BIBLIOGRAPHIE	231

Imprimerie BUSSIÈRE. — Saint-Amand (Cher).
